

# RESOCONTO STENOGRAFICO

154.

## SEDUTA DI MARTEDÌ 26 GIUGNO 1984

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE ALDO ANIASI

### INDICE

PAG.	PAG.
<b>Missioni</b> . . . . .	14881
<b>Disegni di legge:</b>	
(Proposta di assegnazione a Commissione in sede legislativa) . . . . .	14912
(Rimessione all'Assemblea) . . . . .	14882
<b>Assegnazione di progetti di legge a Commissione in sede legislativa</b> .	14883
<b>Disegno e proposte di legge</b> (Seguito della discussione):	
Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale (691);	
CASINI CARLO: Riforma del codice di procedura penale (196);	
SPAGNOLI ed altri: Riforma del codice di procedura penale (271);	
FELISETTI: Disposizioni per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale (457).	
PRESIDENTE . . . . .	14884, 14895, 14902, 14909
CARPINO ANTONIO, <i>Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia</i> . . . . .	14909
CASINI CARLO (DC), <i>Relatore</i> . . . . .	14902
FELISETTI LUIGI DINO (PSI) . . . . .	14902
GARGANI GIUSEPPE (DC) . . . . .	14884
RIZZO ALDO ( <i>Sin. Ind.</i> ) . . . . .	14895
<b>Proposte di legge:</b>	
(Annunzio) . . . . .	14881
(Assegnazione a Commissione in sede referente) . . . . .	14881
(Proposta di trasferimento dalla sede referente alla sede legislativa) . . . . .	14912

## IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 26 GIUGNO 1984

	PAG.		PAG.
<b>Interrogazioni e interpellanza:</b>		<b>Ordine del giorno della seduta di do-</b>	
(Annunzio) . . . . .	14912	mani . . . . .	14912
<b>Domande di autorizzazione a proce-</b>		<b>Trasformazione di un documento del</b>	
<b>dere in giudizio:</b>		<b>sindacato ispettivo . . . . .</b>	<b>14913</b>
(Annunzio) . . . . .	14882		

**La seduta comincia alle 17.**

GIANCARLA CODRIGNANI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta di ieri.

(È approvato).

**Missioni.**

PRESIDENTE. Comunico che, a norma dell'articolo 46, secondo comma, del regolamento, i deputati Bianco, Bressani e Foschi sono in missione per incarico del loro ufficio.

**Annunzio di proposte di legge.**

PRESIDENTE. Sono state presentate alla Presidenza le seguenti proposte di legge dai deputati:

CIRINO POMICINO: «Istituzione dell'Ente autonomo la Triennale di Napoli» (1835);

CANNELONGA ed altri: «Istituzioni dell'università degli studi di Foggia» (1836).

Saranno stampate e distribuite.

**Assegnazione di proposte di legge a Commissioni in sede referente.**

PRESIDENTE. A norma del primo comma dell'articolo 72 del regolamento,

comunico che le seguenti proposte di legge sono deferite alle sottoindicate Commissioni permanenti in sede referente:

*I Commissione (Affari costituzionali):*

FRANCHI FRANCO ed altri: «Istituzione dello schedario nazionale degli enti pubblici e privati finanziati con pubblico denaro e norme concernenti le nomine dei loro organi direttivi. Potenziamento della vigilanza dello Stato e del controllo della Corte dei conti» (1674) (con parere della II, della V e della VI Commissione);

PASQUALIN ed altri: «Modalità per la dichiarazione di appartenenza dei cittadini minorenni ad uno dei tre gruppi linguistici della provincia di Bolzano» (1728) (con parere della II, della IV e della IX Commissione);

REGGIANI ed altri: «Nuove norme per l'applicazione del sistema maggioritario nelle elezioni dei consigli comunali» (1776) (con parere della II Commissione);

*II Commissione (Interni):*

FERRARI SILVESTRO: «Disciplina dell'insegnamento del tennis» (1762) (con parere della I, della IV, della V e della XIII Commissione);

*VI Commissione (Finanze e tesoro):*

FERRARI MARTE ed altri: «Esenzione

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 26 GIUGNO 1984

dall'ILOR e dall'IRPEG per gli istituti autonomi case popolari» (1773) (con parere della I, della V e della IX Commissione);

*VIII Commissione (Istruzione):*

PATUELLI: «Concessione di un contributo per il quadriennio 1985-1988 all'Università di Bologna per il finanziamento delle celebrazioni in occasione del IX centenario della sua fondazione» (1753) (con parere della V Commissione);

CABRAS ed altri: «Nuovo ordinamento dell'ente autonomo "La Quadriennale di Roma-Centro internazionale delle arti e della comunicazione"» (1766) (con parere della I, della II, della V e della VI Commissione);

*XI Commissione (Agricoltura):*

CUOJATI: «Norme per la produzione e la commercializzazione del vino Marsala» (1678) (con parere della IV, della VI e della XII Commissione);

*XIV Commissione (Sanità):*

POGGIOLINI ed altri: «Istituzione del Dipartimento per la tutela della salute mentale e nuove norme in materia di assistenza psichiatrica» (1489) (con parere della I, della II, della IV e della V Commissione);

FORMICA ed altri: «Norme quadro in materia di tossicodipendenze» (1606) (con parere della I, della II, della III, della IV, della V, della VI, della VIII, della XI e della XII Commissione);

GARAVAGLIA ed altri: «Disciplina delle attività di raccolta, lavorazione e vendita delle piante officinali e norme in materia di erboristeria» (1695) (con parere della I, della IV, della V, della VIII, della XI e della XII Commissione);

ARTIOLI ed altri: «Modifiche ed integrazioni alla legge 23 dicembre 1978, n. 833, per l'attuazione degli interventi per la tutela della salute mentale» (1707) (con parere della I, della II, della IV e della V Commissione);

*Commissioni riunite IX (Lavori pubblici) e XII (Industria):*

BECCHETTI ed altri: «Norme per la progettazione, la costruzione ed il collaudo degli impianti tecnici civili» (1664) (con parere della I, della II, e della IV Commissione).

**Rimessione all'Assemblea di un disegno di legge.**

PRESIDENTE. Comunico che, a norma del quarto comma dell'articolo 92 del regolamento, un quinto dei componenti della VI Commissione permanente (Finanze e tesoro) ha chiesto la rimessione in Assemblea del seguente disegno di legge:

«Norme per il regime doganale del transito comunitario delle merci stabilito dal regolamento CEE n. 222/77» (1632).

Il disegno di legge resta, pertanto, all'esame della stessa Commissione in sede referente.

**Annuncio di domande di autorizzazione a procedere in giudizio.**

PRESIDENTE. Il ministro di grazia e giustizia ha trasmesso le seguenti domande di autorizzazione a procedere in giudizio:

contro il deputato Andreoli, per il reato di cui all'articolo 8 della legge 4 aprile 1956, n. 212, modificato dalla legge 24 aprile 1975, n. 130 (violazione delle norme per la disciplina della propaganda elettorale) (doc. IV, n. 110);

contro il deputato Manna, per il reato di cui all'articolo 290 del codice penale (vilipendio della Repubblica, del Governo e dell'ordine giudiziario) (doc. IV, n. 111);

contro i deputati Andò, Intini e Pillitteri, per concorso — ai sensi dell'articolo 110 del codice penale — nel reato di cui agli articoli 112, n. 1, 81, capoverso, 61, n.

## IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 26 GIUGNO 1984

10, e 595, primo, secondo e terzo comma, del codice penale, ed all'articolo 13 della legge 8 febbraio 1948, n. 47 (diffamazione a mezzo della stampa, continuata e plu-riaggravata) (doc. IV, n. 112);

contro il deputato Craxi, per i reati di cui agli articoli 341, primo ed ultimo comma, e 344 del codice penale (oltraggio ad un pubblico impiegato); all'articolo 594, primo ed ultimo comma, del codice penale (ingiuria) ed all'articolo 612 del codice penale (minaccia) (doc. IV, n. 113);

contro il deputato Pannella, per il reato di cui all'articolo 595, prima parte e terzo comma, del codice penale (diffamazione a mezzo della stampa) (doc. IV, n. 114);

contro il deputato Gangi, per concorso — ai sensi dell'articolo 110 del codice penale — nei reati di cui agli articoli 81, capoverso, 112, n. 3, 640, secondo comma, n. 1, 61, n. 9, e 40 del codice penale (truffa a danno di un ente pubblico, continuata ed aggravata) ed agli articoli 81, capoverso, 112, n. 3, 61, n. 2, 48 e 479 del codice penale (falsità ideologica commessa dal pubblico ufficiale in atti pubblici, continuata ed aggravata) (doc. IV, n. 115).

Tali domande saranno stampate, distribuite e trasmesse alla Giunta competente.

#### **Assegnazione di progetti di legge a Commissioni in sede legislativa.**

PRESIDENTE. Ricordo di aver proposto nella seduta di ieri, a norma del primo comma dell'articolo 92 del regolamento, che i seguenti progetti di legge siano deferiti alle sottoindicate Commissioni permanenti in sede legislativa:

#### *IV Commissione (Giustizia):*

S. 566 — «Adeguamento, tassazione e ripartizione delle indennità di trasferta spettanti agli ufficiali giudiziari ed agli aiutanti ufficiali giudiziari» (*approvato dalla II Commissione del Senato*) (1824)

(*con parere della I, della V e della VI Commissione*).

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(*Così rimane stabilito*).

#### *VII Commissione (Difesa):*

«Competenza ad emanare norme nella materia di cui al regolamento per i lavori del Genio militare, approvato con regio decreto 17 marzo 1932, n. 365» (1745) (*con parere della I e della VI Commissione*).

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(*Così rimane stabilito*).

#### *X Commissione (Trasporti):*

«Modifiche all'articolo 1279 del codice della navigazione» (1758) (*con parere della I, della V e della VI Commissione*).

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(*Così rimane stabilito*).

#### *XII Commissione (Industria):*

«Modifiche alla disciplina degli interventi della GEPI spa» (1817) (*con parere della I, della IV, della V e della VI Commissione*).

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(*Così rimane stabilito*).

Per consentire alla stessa Commissione di procedere all'abbinamento richiesto dall'articolo 77 del regolamento, sono quindi trasferite in sede legislativa le seguenti proposte di legge d'iniziativa dei deputati MACCIOTTA ed altri: «Norme per la liquidazione della GEPI spa e nuova disciplina dell'intervento pubblico per il risanamento di aziende industriali in crisi» (387); NAPOLI ed altri: «Nuove norme per la disciplina delle attività della GEPI spa» (1207), attualmente assegnate in sede re-

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 26 GIUGNO 1984

ferente e vertenti su materia identica a quella contenuta nel suddetto disegno di legge n. 1817.

**Seguito della discussione del disegno di legge: Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale (691); e delle proposte di legge: Casini Carlo: (196); Spagnoli ed altri (271); e Felisetti (457).**

**PRESIDENTE.** L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge: Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale; e delle proposte di legge Casini Carlo, Spagnoli ed altri e Felisetti.

È iscritto a parlare l'onorevole Gargani. Ne ha facoltà.

**GIUSEPPE GARGANI.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, osservatori attenti delle vicende dell'ordinamento giuridico hanno denominato l'età in cui viviamo come quella della decodificazione, caratterizzata dalla difficoltà di costruire nuovi complessi codicistici e dalla formazione di sistemi normativi settoriali o parziali. Un campo di indagine privilegiato per una riflessione sul tema della codificazione e della decodificazione è certamente quello del processo penale, di cui ci apprestiamo a discutere e nel quale, dopo l'entrata in vigore della Costituzione, si sono succeduti da un lato progetti di riforma generale e dall'altro modifiche legislative parziali. È chiaro a chi si fermi a considerare gli uni e le altre che un nuovo codice di procedura penale è finora mancato non per carenza di volontà politica (nonostante le discussioni che si sono fatte in quest'aula da vario tempo), ma per l'insufficiente sedimentazione del terreno sul quale un nuovo codice deve nascere. Terreno che si è andato via via formando attraverso successivi approfondimenti della cultura giuridica e delle forze politiche e che oggi appare sufficientemente solido da consentire la

costruzione di un sistema processuale profondamente diverso dal precedente, tale da soddisfare le esigenze dell'accusa e da garantire i diritti della difesa.

Prendo le mosse da queste considerazioni per tornare ad una riflessione che abbiamo già fatto altre volte in quest'aula su questa materia, perché ci siamo già occupati, in Commissione e in Assemblea, del grave problema della riforma del codice di procedura penale.

Credo di poter fare, nel tempo a mia disposizione, qualche considerazione che inserisca la complessa e vasta problematica in un alveo più generale, in una riflessione sull'ordinamento giuridico generale e sulle conseguenze che dobbiamo trarre sul piano dei diritti sostanziale e processuale. Marcello Capurso è uno dei più attenti osservatori delle vicende giudiziarie, uno dei più acuti interpreti dell'ordinamento giudiziario e dice che le circostanze susseguitesì in Italia dopo l'avvento della Costituzione repubblicana hanno reso difficile mantenere in vita la vecchia funzione della giustizia; non si sono determinate soltanto situazioni di fatto che spesso hanno costretto il giudice ad assumere una sorta di funzione di supplenza (come si è detto spesso) del potere legislativo, ma ben note sono le situazioni che riguardano la crisi della giustizia: vischiosità del vecchio ordinamento, carenze del legislatore, obbligo del giudice di rendere comunque giustizia, e tante altre cose che si sono dette in quest'aula e fuori di qui. Si sono avute anche nuove valutazioni della natura della funzione giurisdizionale e dei rapporti fra giudici e legge. Non andrò fuori tema, se per qualche minuto mi soffermerò su questi argomenti.

Come sempre, i fatti hanno stimolato la riflessione e ci si è accorti che l'attività interpretativa non solo non è eliminabile dall'esercizio della funzione giurisdizionale, ma finisce anche con l'inserirsi in qualche modo nel processo di formazione del diritto e quindi nella sua applicazione.

L'interpretazione giudiziaria ha assunto un'importanza nuova: i canoni

dell'interpretazione evolutiva, sistematica, teleologica che la dottrina aveva elaborato da tempo ma che, sotto l'influsso del modo tradizionale di intendere la funzione del giudice, erano rimasti quasi isolati nell'ambito scientifico, eccettuati i casi espressamente contemplati dai codici, hanno ricevuto non solo nuovi apporti di riflessione, ma sono passati nella giurisprudenza divenendo parti integranti e direi consuete delle argomentazioni e della logica del giudice, per l'innovazione sostanziale, di fondo, che l'attività interpretativa ha recato nel ruolo del giudice, nel processo di formazione del diritto; le prime, maggiori preoccupazioni si sono manifestate proprio nei suoi confronti. Si è parlato di diritto libero, di governo dei giudici, di esproprio del legislativo da parte del giudiziario. In realtà, l'interpretazione è sempre un dato discutibile, è sempre esposta al rischio di cedere alle convinzioni personali, etiche, politiche e religiose del giudice; ma questo non significa che il giudice non abbia il dovere di sforzarsi di ridurre al minimo tale rischio per non trasformare il proprio giudizio — che deve essere emesso sulla base di norme precostituite — in affermazione di idee personali. Il tentativo di attribuire al gioco spontaneo del pluralismo ed agli orientamenti ideologici del giudice l'effettuazione di una giustizia indipendente, che qualche teorico dei nostri tempi va facendo, non può essere accolto: al cittadino che viene condannato perché il suo giudice è politicamente orientato in un certo modo, non possiamo andare a raccontare che altri giudici, diversamente orientati, si pronunzieranno in altri casi in modo differente e che, da queste diversità, nascerà dialetticamente una giustizia capace di mediare (come è stato scritto di recente, proprio da Neppi Modona) fra le diverse istanze espresse da una società libera, divisa in classi.

Ciò premesso, non si può fare a meno di constatare che l'attività interpretativa ha svolto in questi anni una parte importante nell'evoluzione del ruolo del potere giudiziario nel sistema: la crescita di in-

fluenza da esso acquisita nel processo di formazione del diritto è stata determinante per conferire un primo, sostanziale mutamento al principio di soggezione del giudice alla legge. Il giudice è soggetto alla legge, ma la legge è interpretata dal giudice, sia pure con quelle garanzie sostanziali che vengono date dai vari gradi di giurisdizione, fino ad oggi.

Il primo suggerimento, che mi sembra debba venire dall'evoluzione che la funzione giurisdizionale ha compiuto negli ultimi venti anni, è di prendere atto di questa evoluzione come di un profondo dato storico irreversibile, parte attiva dell'ampio processo di trasformazione dello Stato che si va determinando nei nostri tempi. È un dato di fatto che i giudici sono penetrati in sfere di attività che sembravano insindacabili dal potere giudiziario. Essi hanno ridotto l'area di discrezionalità della pubblica amministrazione, sottoponendo, ad esempio, i provvedimenti a valutazioni penali; hanno sollevato conflitti di attribuzione, che tra l'altro hanno portato al riconoscimento del carattere diffuso del potere giudiziario e quindi alla capacità di ogni giudice di rappresentarlo nei confronti di altri poteri. È risultato da quella intensa azione dei giudici che si sono trasformati non solo il ruolo e la funzione giurisdizionale dell'ordinamento statale, ma lo Stato stesso. Già ora questo non si presenta più come un compatto sistema in cui il potere politico, cioè l'insieme Governo-Parlamento, decide, e la pubblica amministrazione e la magistratura eseguono.

La funzione giurisdizionale tende ad agganciarsi all'ordinamento statale complessivo là dove sono insieme Stato-soggetto e Stato-comunità, cioè governati e governanti. Gli stessi mutamenti del diritto sollecitano questa trasformazione; i giudici non hanno più a che fare soltanto con le scelte legislative compiute dal potere politico: il diritto che si deve istituzionalmente tutelare è oggi più complesso. Alla sua formazione partecipano in quantità prevalente le leggi emanate dal Parlamento, ma concorrono certamente anche le norme costituzionali, le leggi regionali,

i regolamenti comunitari, atti che talvolta posseggono valore e forza superiori a quelli delle leggi.

Prendere atto di questa realtà, della parte cioè che ormai svolge la funzione giurisdizionale nella comunità statale, mi pare inevitabile. Un'azione di riforma dell'amministrazione della giustizia che non muovesse da qui — l'ho ripetuto varie volte — sarebbe destinata o ad essere smentita dai fatti o ad aumentare ancora di più gli equivoci. È necessario quindi un nuovo ordinamento giudiziario, ma anche una modifica della norma sostanziale e poi certamente una modifica della norma procedurale. In questi anni, in qualche modo, abbiamo fatto riflessioni che non si sono condensate in norme; in altri termini, il Parlamento non è riuscito a codificare, rispetto a questa varia letteratura, una norma che rappresentasse complessivamente la realtà. Noi siamo andati avanti facendo queste riflessioni e ci siamo soffermati soprattutto sul codice di procedura penale, ritenendo che il modo in cui si conduce il processo abbia in qualche modo una prevalenza rispetto alla norma sostanziale.

Non so se l'intuizione del 1974 sia stata valida. Probabilmente sarebbe stato il caso di modificare già da allora l'ordinamento giudiziario, cioè il rapporto tra il giudice e la giustizia, oppure lo stesso codice penale. Comunque il codice di procedura penale è stato all'attenzione dell'opinione pubblica e soprattutto del Parlamento.

Una nuova codificazione presuppone la formazione di un consenso sufficientemente ampio sulla necessità di porre regole diverse da quelle esistenti — ritenendo sempre che le regole sono importanti e quelle di procedura penale sono certamente importanti per l'applicazione del diritto sostanziale — e sulle linee direttrici delle nuove regole stesse. Una codificazione processuale richiede chiarezza di idee sul complesso dei meccanismi processuali e sulla loro compatibilità con le strutture esistenti o di possibile approntamento. Tutte queste condizioni erano in qualche modo presenti e forse

oggi sono certamente presenti perché è diffusamente avvertita la necessità di un sistema processuale penale diverso da quello esistente; cioè è riconosciuta la validità della impostazione di fondo data dalla delega del 1974 al nuovo processo e sviluppata nel progetto preliminare. Sono stati rilevati i punti della delega del 1974, che richiedono una revisione degli interventi correttivi necessari per il migliore funzionamento del meccanismo processuale.

Per quanto riguarda la necessità di un sistema processuale diverso da quello vigente, credo che siano sotto gli occhi di tutti le carenze attuali: tempi lunghi, fino a giungere spesso alla prescrizione dei reati meno gravi; conclusione dei giudizi ad enorme distanza temporale dall'epoca in cui si verificarono i fatti giudicati; rilevante dispendio di attività istruttoria nei confronti di persone che in elevato numero vengono assolte in giudizio; esercizio di poteri dell'accusa che incidono sulla libertà e sul patrimonio dei cittadini, prima di un intervento del giudice.

Le ragioni di queste carenze sono non solo strutturali, ma anche normative. Per fermarci su queste ultime, bisogna rilevare che l'organico sistema del vecchio codice di rito del 1930 è stato modificato da tante novelle legislative e sentenze che ne dichiaravano la incostituzionalità da perdere ogni carattere di organicità ed omogeneità (questo è il dato di fondo), con particolare riguardo alle fasi che precedono il dibattimento. Su un tronco ispirato al modello inquisitorio si sono innestate le garanzie difensive richieste dalla Costituzione repubblicana e si è dato vita al cosiddetto garantismo inquisitorio, espressione che nella contraddittorietà dei termini rivela di per sé l'assenza di un organico e fluido sistema processuale. In questo va ritrovata la contraddittorietà del nostro ordinamento in proposito: un sistema inquisitorio che va alla ricerca disperata di garanzie che non si riferiscono a questo tipo di procedimento, ma a quello accusatorio.

Di qui la necessità, da molti avvertita, di un nuovo codice di procedura penale ispi-

## IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 26 GIUGNO 1984

rato al modello accusatorio ed il richiamo ai caratteri del sistema accusatorio con cui si aprono i principi direttivi della legge-delega del 1974 e della nuova delega elaborata dalla Commissione nella passata legislatura. Dico per inciso che mi riferirò ai lavori del Comitato ristretto ed agli emendamenti che il Governo presentò in quella occasione, dal momento che ci troviamo a discutere in Assemblea con procedura abbreviata, come prevede il nostro regolamento quando si tratti di un progetto di legge già discusso, in forma analoga, anche nella legislatura precedente.

Quindi anche la delega, elaborata dalla Commissione nella passata legislatura e riproposta in questa, deve essere intesa come una necessità di attuare nel processo penale italiano due profonde innovazioni rispetto al sistema attuale: una netta distinzione di ruoli tra pubblico ministero e giudici, da realizzare da un lato mediante il trasferimento a quest'ultimo di vari poteri che il primo oggi esercita e che gli consentono di incidere direttamente sull'imputato (in particolare sulla sua libertà personale), e dall'altro mediante l'eliminazione della figura ibrida del giudice istruttore; inoltre il primato del dibattimento rispetto alle fasi ad esso anteriori. Mentre oggi le prove si raccolgono prima che si pervenga al dibattimento, per cui esse sono già conosciute dal magistrato incaricato del giudizio, nel processo ispirato al sistema accusatorio la regola è che le prove si raccolgono nel dibattimento, che deve svolgersi senza che il giudice sia influenzato da elementi di pregiudizio.

Una scelta equivoca, quella di aver voluto suddividere il processo in due fasi, delle quali appare privilegiata quella istruttoria, ed una mancata indicazione sui limiti dei suoi poteri ha determinato, in pratica, lo stravolgimento della figura del giudice istruttore, che in concreto è un ibrido giuridico ancora più marcato del pretore, se ben osserviamo.

I riflessi pratici sono dinanzi agli occhi di tutti: il giudice istruttore non è più giudice, ma pubblico ministero, la sua oscil-

lazione fra accusa e giurisdizione ne compromette l'imparzialità, alterando la dialettica processuale tra due parti contrapposte. Le disfunzioni prodotte, in concreto, hanno una portata incalcolabile: l'imputato ha come controparte non il pubblico ministero, sostanzialmente inesistente nel rito formale, ma il suo giudice, che invece svolge, in pratica, il ruolo di parte, con buona pace dei principi fondamentali della dottrina processuale penale.

Ma non si creda che questa alterata dialettica processuale danneggi esclusivamente gli interessi della parte privata — vorrei che su questo si riflettesse bene — perché è tutto il sistema che ne risulta stravolto, per cui accade che in dibattimento il pubblico ministero, dal momento che non è coinvolto in prima persona in istruttoria, non appaia adeguatamente attrezzato a contrastare l'esercizio dialettico dei poteri processuali della difesa.

Ma non basta: analoga situazione si riproduce nel caso di sentenza assolutoria di primo grado, allorché il pubblico ministero dovrebbe proporre impugnazione in base a convincimenti e a prospettazioni che non sono sue, tanto che taluno, in aderenza alla realtà effettuale, ma in contrasto con i principi generali, ha proposto di conferire in tale ipotesi il potere di impugnazione al giudice istruttore.

Le anomalie denunciate circa la figura del giudice istruttore non sono certo riconducibili a carenze strutturali, quanto piuttosto a carenze legislative ed ordinali, che in qualche modo hanno indotto il giudice istruttore a costruirsi un ruolo decisamente in contrasto con i principi dell'ordinamento.

Il punto principale da cui deve ricominciare la nostra riflessione — stavo per dire cominciare, ma era inesatto, perché questa riflessione la facciamo da vari anni — è proprio la funzione del giudice istruttore e l'impossibilità, nell'attuale procedura, di poter distinguere il suo ruolo da quello del pubblico ministero.

Occorre dunque realizzare una netta distinzione fra le funzioni inerenti

all'azione e le funzioni inerenti alla giurisdizione, distinguendo rigidamente gli organi del pubblico ministero preposti alle une dagli organi giudicanti preposti alle altre. Occorre poi riconoscere alla sede dibattimentale il ruolo di luogo privilegiato per l'assunzione delle prove, eccettuate quelle che, per i motivi inerenti alle loro caratteristiche o al tipo di processo, debbono essere raccolte in un momento antecedente al dibattimento.

Di riforma del codice di procedura penale, come ho già accennato, si parla da moltissimo tempo. Si può dire, anzi, che il problema sia sorto sostanzialmente all'indomani dell'istaurazione del regime repubblicano e democratico. L'attuale procedura penale è senza dubbio, fra le vigenti codificazioni, quella che più di ogni altra riflette il carattere del legislatore del tempo, basata com'è sulla preminenza degli organi dello Stato e delle esigenze processuali di questi rispetto alla garanzia e ai diritti del cittadino imputato, sia pur con le modifiche che in questi anni sono intervenute.

Non deve dunque sfuggire a nessuno la generale rilevanza politica e istituzionale della riforma della procedura penale, così come è configurata a grandi linee nel progetto preliminare, redatto sulla base della legge delega del 1974. In essa, infatti, attraverso la previsione di una *par condicio* tra organi dello Stato e cittadino imputato, si esprime uno dei connotati fondamentali del rapporto fra Stato democratico e cittadino.

La legge delega del 1974, dunque, pur richiamando i caratteri del sistema accusatorio, specificava una serie di principi e criteri direttivi che non realizzavano tutti gli obiettivi sopra indicati. Per ciò vi è stata una lunga riflessione, per ciò vi è stata una evoluzione che ha portato a modifiche, che ha portato a questa nuova legge-delega che oggi è oggetto della nostra discussione.

Questa conclusione emergeva già nel corso della redazione del progetto preliminare, che consentiva di acquisire la consapevolezza della difformità tra le linee generali del nuovo processo e la

concreta articolazione di alcuni istituti delineati dalla delega. Si apriva poi un ampio dibattito sia sulla delega sia sul progetto preliminare redatto in attuazione della stessa, ed essa ha trovato il fondamentale momento di sintesi nel disegno di legge governativo n. 845 dell'ottava legislatura che, utilizzando tutti gli apporti di quel dibattito, individuava ed individua gli aspetti della delega di cui è emersa la necessità di modifiche, di quelle modifiche che sono state discusse, come ho detto prima, dal Comitato ristretto nella passata legislatura, poi dalla Commissione e fatte proprie dalla Commissione stessa in questa legislatura.

Le modifiche proposte nella scorsa legislatura dal Governo lasciavano immutata l'impostazione della delega e la scelta del modello accusatorio che essa comporta, ma intendevano articolare i meccanismi processuali in modo più agile e, alla fine, forse più coerente con le impostazioni di fondo prescelte.

Le principali innovazioni contenute negli emendamenti proposti dal Governo del tempo alla delega del 1974 si muovono attorno a due idee guida, che io vorrei brevemente esaminare. La prima idea guida consiste nell'eliminazione della fase istruttoria e nel conseguente diverso ruolo che assumono le indagini preliminari del pubblico ministero. Nella delega del 1974 era evidente la contraddizione tra il breve termine di durata delle indagini preliminari del pubblico ministero (si trattava di soli 30 giorni) e la previsione di una autonoma fase di atti di istruzione del giudice istruttore, della durata di 10 mesi, prorogabili fino a 13.

Era concreto il pericolo che, nella prassi del nuovo processo, divenisse regola costante il passaggio alla fase degli atti di istruzione e si riproducesse così uno schema analogo a quello attuale, imperniato sul dualismo istruzione sommaria-istruzione formale. Si sarebbe, in tal modo, pervenuti ad un risultato contraddittorio con il modello accusatorio, che neanche conosce la figura del giudice istruttore.

L'eliminazione dell'istruzione taglia il nodo in radice e consente di concentrare nel solo pubblico ministero tutta l'attività anteriore al dibattimento, normalmente volta a ricercare e ad assicurare le fonti di prova, non a formare la prova. A questa regola si fa eccezione o si può fare eccezione soltanto nell'ipotesi di incidente istruttorio, che costituisce una sede anticipata rispetto a quella dibattimentale della formazione della prova e che deve, pertanto, svolgersi davanti al giudice. Questo incidente viene previsto ogni qualvolta sia necessario, nel corso delle indagini preliminari, assumere prove destinate ad essere utilizzate nelle ulteriori fasi del giudizio; il che può verificarsi o per l'irreperibilità dell'atto probatorio o per il pericolo di inquinamenti che la raccolta delle prove presenterebbe se venisse posticipata.

La seconda idea guida delle proposte governative recepite dalla Commissione consisteva nell'orientamento verso meccanismi processuali differenziati a seconda della maggiore o minore complessità del processo. Si rifiuta, cioè, come eccessivamente rigido lo schema processuale costruito in modo sostanzialmente uniforme per qualsiasi esigenza processuale ed imperniato sull'immane sequenza udienza preliminare-dibattimento. Allo schema normale si aggiunge, invece, la possibilità di un dibattimento senza udienza preliminare (giudizio direttissimo) e, al contrario, di una condanna senza dibattimento (procedimento sommario).

Questa innovazione, unitamente ad altre modifiche di minore rilievo sistematico, per esempio in tema di impugnazione, si muovono verso un'accresciuta agilità del processo, reso accentuatamente duttile sia per la possibilità di adottare riti processuali abbreviati rispetto a quello normale, sia per la stessa elasticità del rito, reso nel suo interno flessibile dalla previsione-variazione nell'*an* e nel *quantum* dell'incidente istruttorio.

A parte, rispetto alle innovazioni che incidono sulla stesura del processo, va considerato l'intento della Commissione

ed anche del Governo, in quella fase, nel redigere gli emendamenti alla delega del 1974, di porre all'attenzione del Parlamento tutta la legislazione emanata successivamente all'approvazione della delega stessa per combattere la criminalità terroristica e la criminalità organizzata.

Più che proporre una soluzione sui rapporti tra questa legislazione ed il nuovo processo penale, il Governo intendeva allora, con il proprio emendamento, dal contenuto espressamente riconosciuto generico, ricordare il problema (come è stato detto giustamente dall'allora relatore Sabbatini) come una sorta di promemoria del Governo medesimo.

Il Comitato ristretto della Commissione giustizia, nella passata legislatura, ha lavorato su quegli emendamenti, cogliendo l'occasione per riesaminare l'intero contenuto della legge delega del 1974, redigendo alla fine un testo che si può considerare — e lo è — una nuova delega al Governo. E di questa noi dobbiamo discutere.

Le innovazioni che questa contiene rispetto alla precedente sono moltissime, e può dirsi, in generale, che il testo oggi all'esame della Camera costituisce certamente un miglioramento rispetto al vecchio, che tutti, credo, hanno abbandonato. Tutti hanno in qualche modo rivisto le proprie posizioni (gruppi politici, docenti, professori) e tutta la letteratura mi pare si sia un tantino modificata: quello che è avvenuto nella storia del nostro paese, come si sono evoluti gli istituti, le nuove norme che abbiamo fatto entrare in vigore, la funzione che oggi diamo al processo, probabilmente diversa da quella del 1974.

Io mi permetto soltanto di sottolineare tra parentesi, non per fare una polemica ma per manifestare un mio pensiero che risponde ad una profonda riflessione fatta negli anni scorsi, avendolo appunto detto sin dal primo momento e quando ho avuto responsabilità governative, nonché quando all'interno della Commissione si è discusso di queste cose, che probabilmente la prima versione della delega non corrispondeva ad una profonda cultura

giuridica (che era stata in qualche modo assimilata dal Parlamento fino a diventare norma, fino a poter diventare legge). Era una moda, era la necessità di dover fare giustizia di alcune norme superate, di marcare la contraddizione — cui ho accennato — che c'era tra le norme del 1930 e tutte le novelle successive, che avevano alterato la logica e, quindi, avevano reso difficile un processo penale spedito e sicuro.

Tutto questo era giustamente venuto all'attenzione dei professori e dei legislatori, fino a far sentire fortissima l'esigenza di una modifica, di un rinnovamento legislativo, che però fu prodotto in una legge delega — quella del 1974 — che probabilmente non rispondeva, come è stato detto e come è stato sottolineato anche da chi l'ha proposta, alle finalità che si volevano raggiungere fin da allora. È per questo che è stata rivista ed è per questo che ritengo che la riflessione di questi anni abbia giovato.

Quando leggiamo sulla grande stampa o anche in comunicati e in ordini del giorno che si fanno anche in questa Camera che le forze politiche sono sorde, che il Governo è sordo, o che la maggioranza non ha dato risposte in termini di giustizia, risposte alla domanda di giustizia che c'è nel paese, facendo entrare in vigore il nuovo codice di procedura penale, io credo che non si dica una cosa giusta, reale, una cosa che riguardi solo la maggioranza. Infatti, se non siamo stati in grado di far entrare in vigore il nuovo codice di procedura penale, è perché la legge delega che varammo nel 1974 non corrispondeva (e successivamente, con molta serietà e serenità, lo abbiamo riconosciuto tutti) alle attese di giustizia del nostro paese. Ed io qualche volta ho detto fuori del Parlamento, e vorrei ripeterlo qui, che se avessimo lasciato entrare in vigore le norme del 1974, così come tradotte dal legislatore delegato, cioè dal Governo, dopo uno studio profondo della Commissione negli anni 1975-1976, non avremmo reso un buon servizio al paese ed alla giustizia. Se oggi, infatti, riconosciamo la profonda inadeguatezza della

legge delega, evidentemente non possiamo non renderci conto che saremmo stati costretti a modificarla prontamente, con qualche guasto in più rispetto alla situazione nella quale oggi ci troviamo.

Interessa, allora, innanzitutto rilevare, con molta serenità, che la Commissione ha condiviso le due idee-guida di cui parlavo, i principali emendamenti che il Governo aveva presentato e che il Comitato ristretto aveva elaborato. È stata disciplinata in modo nuovo tutta l'attività che precede il dibattimento, confermata la eliminazione della fase degli atti di istruzione e della stessa figura del giudice istruttore, in conformità alle proposte del Governo; è stato riconosciuto un più ampio spazio alle indagini preliminari del pubblico ministero, che hanno tempi sufficienti per svolgersi adeguatamente, purché se si sono introdotte opportune garanzie per evitare che essi decorrano senza trovare giustificazione nella complessità delle indagini.

In tal modo, il pubblico ministero viene messo nelle condizioni di svolgere tutte le attività necessarie per l'esercizio dell'azione penale. Solo per gli atti non rinviabili al dibattimento è prevista la possibilità dell'incidente istruttorio (dovremmo far sì che venga previsto, al riguardo, un meccanismo preciso per evitare devianze) davanti al giudice, con la partecipazione del pubblico ministero e del difensore, in modo da giustificare la piena efficacia probatoria degli atti che, attraverso l'incidente, vengono acquisiti al processo. Se non vi fosse una regola rigida, una previsione rigida, probabilmente — come è stato rilevato — avremmo sempre incidenti istruttori e, quindi, torneremmo alla vecchia pratica o al vecchio andazzo.

La Commissione ha aggiunto all'incidente istruttorio proposto dal Governo un secondo tipo di incidente istruttorio, che è tale solo in senso improprio, in quanto del primo istituto non ha né i presupposti né le forme di espletamento, né l'efficacia probatoria. Esso è riservato alla assunzione delle testimonianze e dei confronti tra testimoni, cui procede sempre il giu-

dice senza la possibilità di partecipazione delle parti, a meno che si tratti di testimonianza a futura memoria. È certo che la testimonianza costituisce la prova di più frequente applicazione nel processo penale. Orbene, la previsione che essa vada raccolta attraverso l'incidente istruttorio, in senso improprio, in qualunque tipo di processo, «bagatellare» o di terrorismo, può determinare la reviviscenza dell'istruzione formale ed il ripristino di una figura di giudice gravato da responsabilità inquisitoria.

A ciò si aggiunga che tutta l'attività di assunzione di testimonianza, non a futura memoria, naturalmente, compiuta dal giudice è destinata ad una rilevanza probatoria attenuata, per cui vi è il rischio di un dispendio di risorse processuali per un risultato di scarsa utilità.

Si ritiene, al contrario, che vada mantenuta l'equiparazione contenuta nel testo tra atti compiuti dal giudice e piena efficacia probatoria di essi, senza l'introduzione di ipotesi ibride o poco opportune.

L'obiettivo perseguito dalla Commissione credo che possa essere raggiunto con maggiore coerenza e chiarezza di istituti e con una più netta separazione di ruoli tra pubblico ministero e giudici (io sottolineo sempre questo dato che interviene prima del dibattimento), attraverso l'attribuzione di un'efficacia attenuata alle testimonianze e ai confronti assunti dal pubblico ministero, limitata cioè alle contestazioni che le parti possono muovere in dibattimento, senza che i detti atti possano in alcun modo sostituire le dichiarazioni dibattimentali e possano, quindi, far parte del fascicolo di ufficio del giudice, prima del dibattimento (ciò che giustamente figura tra le preoccupazioni principali dell'onorevole Casini).

La limitazione degli atti che vengono trasmessi al giudice del dibattimento, andando a formare il fascicolo di ufficio, costituisce una caratteristica essenziale del nuovo processo. Di questo fascicolo non fanno parte gli atti che le parti possono utilizzare per le opportune «contestazioni» in dibattimento, atti che per-

tanto il giudice non conosce e che non gli sono stati trasmessi. Non si spiega bene, però, in qual modo questi atti, compiuti ad esempio dalla polizia o dal pubblico ministero, siano posti a disposizione di tutte le parti. L'unica previsione possibile — lo dissi a suo tempo in Commissione e torno a dirlo oggi in Assemblea — sembra quella che anteriormente al dibattimento si formi un altro fascicolo di atti depositati nell'ufficio del pubblico ministero, a disposizione di tutte le parti e con il divieto per il giudice di accedervi. Mi pare che si trattasse di una precisa proposta dell'onorevole Casini.

Nel fascicolo di parte la Commissione ritenne che andassero inclusi tutti gli atti compiuti dal pubblico ministero, ad esclusione degli atti non ripetibili, i quali avrebbero invece dovuto essere trasmessi al giudice del dibattimento. La previsione al riguardo appare forse eccessivamente limitativa. Va infatti osservato che gli atti del pubblico ministero, siano o meno ripetibili, abbia o meno il difensore il diritto di assistervi, hanno avuto prima del dibattimento una efficacia idonea a sorreggere i provvedimenti emessi nelle fasi precedenti, come ad esempio i provvedimenti di coercizione personale o lo stesso provvedimento di rinvio a giudizio. La rilevanza che gli atti del pubblico ministero possono aver assunto anteriormente al dibattimento induce a metterli tutti a disposizione delle parti (ma non del giudice), per una più completa conoscenza dello svolgersi del processo e per una utilizzazione, attraverso contestazioni mosse nel dibattimento, degli elementi da essi risultanti. Non si corre il rischio — io credo — di riprodurre nel nuovo processo l'attuale istruttoria sommaria. Mentre oggi gli atti del pubblico ministero hanno piena efficacia probatoria ai fini della decisione, nel nuovo processo essi — se ripetibili — hanno una efficacia limitata a giustificare le contestazioni dibattimentali, la cui possibilità presuppone in primo luogo che la prova assunta in dibattimento (cioè che il teste, ad esempio, compaia in giudizio, senza che la sua assenza possa essere surrogata, come av-

viene attualmente, dalla lettura della testimonianza resa anteriormente al giudizio); e in secondo luogo che l'assunzione della prova avvenga senza che il giudice dibattimentale conosca preventivamente il contenuto della stessa (sempre con riferimento alla testimonianza, infatti, il giudice ignora quali dichiarazioni il teste abbia in precedenza reso, per cui non può invitarlo ad un semplice conferma delle stesse). Solo successivamente all'assunzione della prova in dibattimento le parti potranno far ricorso agli atti raccolti nelle fasi anteriori, delineandone le risultanze non come diretti elementi per la decisione, ma come strumenti per modificare i contenuti della prova dibattimentale in corso di espletamento; e soltanto ciò che è acquisito nel dibattimento potrà fondare la decisione finale, salva la possibilità per il giudice di valutare, nel suo libero convincimento, la prova, ritenendo magari il teste reticente o bugiardo — tanto per fare una ipotesi specifica — anche sulla base delle contestazioni mossegli dalle parti.

Nella visione che ho qui prospettato, il ruolo del pubblico ministero viene — torno sull'argomento, e ne chiedo scusa, proprio perché gli do grandissima importanza — a differenziarsi nettamente dal ruolo del giudice che interviene prima del dibattimento, e si supera completamente la tendenziale assimilazione tra pubblico ministero e giudice istruttore che si riscontra sia nel processo attuale sia nel progetto preliminare del 1978.

Per rendere ancora più chiara e netta la rilevata diversità di ruoli bisognerà denominare diversamente gli atti che possono essere compiuti dal pubblico ministero, rispetto agli atti di competenza del giudice, in modo che la loro diversa efficacia probatoria si accompagni a diversità terminologiche (ad esempio, si dovrebbe parlare di «riconoscimenti», se compiuti dal pubblico ministero, e di «ricognizioni», se effettuate dal giudice; così, rispettivamente, di «esame» o di «interrogatorio» dell'imputato, e così via). Anche queste differenze terminologiche credo che possano avere qualche importanza.

Altro punto rilevante, che rischia di determinare confusione di ruoli tra pubblico ministero e giudice, si collega alla previsione secondo cui il giudice dell'udienza preliminare, se ritiene di non accogliere la richiesta del pubblico ministero, compie direttamente gli atti assolutamente indispensabili per le proprie decisioni. In tal modo, però, egli verrebbe ad assumere le caratteristiche di organo di istruzione. È invece più coerente con i rispettivi ruoli prevedere che, in tal caso, il giudice reinvesta il pubblico ministero per il compimento degli atti ritenuti indispensabili, con un meccanismo di informativa al procuratore generale, al fine di determinare la avocazione, come nel caso di inattività del pubblico ministero previsto nel testo del Comitato ristretto.

La seconda idea-guida dell'elaborato della Commissione attiene, come ho già accennato, alla introduzione di modelli processuali differenziati ed ha ulteriormente sviluppato le proposte che il Governo presentò utilizzando le indicazioni provenienti dalla legge n. 689 del 1981.

Ci si ispira, infatti, al nuovo istituto della applicazione di sanzioni sostitutive su richiesta dell'imputato introdotto nel nostro ordinamento dagli articoli 77 e 85 della legge n. 689, che sviluppa ulteriormente, accentuando l'aspetto dell'accordo tra le parti, anziché di richiesta dell'imputato e di parere favorevole del pubblico ministero, secondo la terminologia dell'articolo 77, la sfera di operatività a tutte le sanzioni sostitutive, ivi compresa la semidetenzione esclusa dalla previsione dell'articolo 77 della legge n. 689 del 1981 e anche alla pena dell'arresto o della reclusione non superiore a tre mesi.

La prevista applicabilità della pena detentiva pare però, per più aspetti, discutibile. I dubbi di costituzionalità cui ha dato luogo il cosiddetto patteggiamento sarebbero grandemente rafforzati ove si prevedesse la possibilità di applicare una pena detentiva sulla sola base del consenso delle parti dichiarando contestualmente l'estinzione del reato. Può aggiungersi che l'area di intervento rapido che si

intende coprire con la previsione relativa alla pena detentiva può essere meglio trattata con il nuovo procedimento sommario e che, anche con la sola possibilità di applicare tutte le sanzioni sostitutive, l'istituto del patteggiamento risulta esteso in modo rilevante perché viene a comprendere l'applicabilità della semidetenzione, oggi esclusa, vale a dire di una sanzione che copre l'arco di pena detentiva da tre a sei mesi.

Si riconosce poi la possibilità di un procedimento abbreviato su richiesta dell'imputato con decisione di merito nell'udienza preliminare e si introduce una attenuante diretta a favorire la scelta del rito abbreviato. Si tratta di una soluzione premiale in linea con la moderna tendenza penale e da condividere anche sul piano del processo come superamento di una concezione forzatamente antagonista del rapporto processuale ed espressione di una tendenza a non incentivare comportamenti difensivi meramente dilatori.

È appena il caso di dire che, quando parlo di soluzione premiale in linea con la moderna tendenza penale, mi riferisco, avendo altre volte criticato alcune leggi esageratamente premiali, alla tendenza contenuta nel primo «decreto-legge Cossiga» e precisamente negli articoli 4 e 5, che prevedevano certamente una soluzione premiale rispetto al problema. Comunque, sono sempre stato dottrinarialmente attaccato a quell'indirizzo, avendo sempre ritenuto che le norme contenute nel secondo «decreto-legge Cossiga» siano andate al di là del dovuto e al di là di quello che il nostro ordinamento prevede, può prevedere o comunque può sopportare. Mi riferisco a quella linea di tendenza di cui giustamente il testo della Commissione ha tenuto conto e preso atto.

È necessaria la decisione del consenso del pubblico ministero nell'esclusione dell'appello, nella precisazione che la sentenza fa stato nel giudizio civile soltanto quando la parte civile abbia consentito all'abbreviazione del rito. Il consenso del pubblico ministero è necessario per l'ado-

zione di un rito che, differenziandosi nettamente da quello ordinario, dovrebbe presupporre l'accordo di entrambe le parti del processo. Le particolarità del rito, inoltre, giustificano l'eliminazione dell'appello, che si innesterebbe in modo anomalo in un procedimento conclusosi con una sentenza di merito senza dibattimento.

Infine, alle particolarità del rito, che non possono essere subordinate anche al consenso della parte civile, sembra corretto ricollegare la previsione che la sentenza pronunciata all'esito del procedimento abbreviato non faccia stato nel giudizio civile. L'unica eccezione può essere costituita dall'ipotesi in cui anche la parte civile abbia acconsentito all'adozione del rito abbreviato, accettando quindi vantaggi ed eventuali svantaggi da essa derivanti.

Tra i provvedimenti applicativi di sanzioni da emettere nella udienza preliminare il testo della Commissione prevede anche il decreto di condanna, ma, a parere del Governo, già allora, questa fu una previsione che doveva e dovrebbe essere riconsiderata. Il decreto di condanna è tipico del procedimento pretorile in cui manca l'udienza preliminare, ma anche nell'ipotesi di un decreto di condanna nei procedimenti di competenza del tribunale non sembra debba prevedersene l'emissione all'esito dell'udienza preliminare, quando cioè si è realizzato un contraddittorio pieno ed altri sono i modi appropriati di definizione abbreviata: patteggiamento o procedimento sommario.

Un decreto penale come provvedimento conclusivo dell'udienza preliminare è discutibile dal punto di vista sistematico e non conveniente dal punto di vista dell'economia processuale, perché lascia aperta la possibilità dell'opposizione. Nell'udienza preliminare la posizione dell'imputato deve essere ormai definitiva: se accetta esiti processuali abbreviati vi sarà il patteggiamento o il procedimento sommario, se non li accetta vi sarà il rinvio a giudizio. Non sembra, a mio modo di vedere, che ci sia spazio per un decreto penale.

Nell'ambito dei meccanismi processuali differenziati alcuni emendamenti prevedevano l'introduzione, in casi specificatamente determinati, di un giudizio direttissimo. Il Comitato ristretto della Commissione sostituì, mi pare, questo rito con il «giudizio immediato», che (nonostante la qualificazione possa farlo ritenere assimilabile al direttismo) se ne differenzia però in modo netto, perché il passaggio al giudizio avviene non immediatamente ad opera del pubblico ministero, ma attraverso la richiesta al giudice ed il provvedimento di questo. Ne risulta, credo, un appesantimento notevole (non ricordo al riguardo la discussione che fu fatta in Commissione; non ho avuto tempo né modo di consultare gli *Atti parlamentari* afferenti a questa parte) rispetto al sistema attuale, dato che oggi il passaggio al dibattimento senza il filtro di un provvedimento del giudice avviene non solo nel caso del giudizio direttissimo, la cui frequenza è comunque limitata, ma anche nel caso dell'istruzione sommaria, che riguarda un gran numero di processi e che non può trovare corrispondenti previsioni nel nuovo sistema.

È da aggiungere che non pare ci siano valide ragioni per opporsi al giudizio direttissimo, che è stato di recente, e con risultati positivi, privilegiato dalla legislazione dell'emergenza — e giustamente, io credo — e risulta ben coerente con il modello accusatorio, con il modello del nuovo codice di procedura penale, tanto che Cordero, nel suo testo di procedura penale, nel criticare alcuni aspetti della delega del 1974, affermò che è molto più accusatorio — lo ha detto nel 1982 — il sistema vigente grazie allo sviluppo del rito direttissimo.

Altre modifiche forse saranno necessarie relativamente all'archiviazione, che, per il gran numero di casi in cui oggi essa si verifica, rappresenta un momento delicato per la funzionalità del nuovo processo. Le modifiche tendono, innanzitutto, a prevedere l'archiviazione, oltre che per la manifesta infondatezza della notizia di reato e per l'improcedibilità dell'azione, anche quando il reato è

estinto o ne sono ignoti gli autori, in conformità delle previsioni del progetto preliminare, che si fondano su valide ragioni di economia processuale e di uniformità di disciplina.

Non mi soffermo sulla parte che rimanda ad una riflessione maggiore che deve essere fatta nel Parlamento sulla legislazione di emergenza e sul coordinamento tra questa legislazione e il nuovo testo: il testo della Commissione è molto ampio, e quindi vari punti saranno probabilmente oggetto di emendamenti. So che il Governo ha già fatto conoscere l'intenzione di modificare una serie di punti, alcuni sul piano formale, altri sul piano sostanziale; ed io, nel fare questa disamina, non mi sono riferito a quelle modifiche, ma ai lavori che abbiamo compiuto nella passata legislatura. Ed un omaggio a quei lavori ho voluto farlo perché, se il codice di procedura penale entrerà in vigore in questa legislatura (ed il merito sarà ovviamente dei deputati di questa legislatura), io credo che il lavoro approfondito che è stato fatto nella scorsa legislatura — da parte soprattutto del relatore Sabbatini, che ha lavorato con molta passione su questi problemi — costituisca un importante contributo, di cui la Camera deve tener conto.

Questi emendamenti però, al di là dei temi toccati da questo intervento, hanno caratteristiche tecniche e tendono a contribuire a migliorare il testo della nuova legge delega che si vuole mettere a punto, in modo che i lavori per la redazione del nuovo codice procedano nei tempi brevi previsti con meccanismo opportunamente agile, senza che il contenuto della delega possa presentare dubbi interpretativi e difficoltà applicative.

È essenziale allora — e concludo, signor Presidente — che, approvata la legge-delega, la riforma del processo penale vada avanti senza incertezze del legislatore delegato; dapprima senza interventi applicativi, anche perché si tratta di una riforma alla quale altre si devono collegare, anch'esse importanti e tendenti ad una graduale ma significativa modificazione del nostro ordinamento.

In primo luogo dovranno venire gli interventi di adeguamento dell'istituzione giudiziaria (tra i quali va considerato anche il patrocinio per i non abbienti) della quale la stessa delega, specie per il processo pretorile, già indica le linee di sviluppo con la distinzione tra magistrati che esercitano le funzioni requirenti e quelli che esercitano le funzioni giudicanti. La soluzione che a questo fine individuò la Commissione è quella più facilmente praticabile nel breve periodo, ma già da adesso si può immaginare per il futuro una struttura in cui le diverse funzioni siano assegnate a magistrati diversi. Il venir meno della attuale ibrida figura del pretore, al tempo stesso pubblico ministero e giudice, apre possibilità di ampliamento della competenza pretorile e di ridefinizione dei ruoli dei diversi organi giudiziari.

Se di tutto questo, signor Presidente, onorevoli colleghi, si tiene in qualche modo conto, se riteniamo di premiare il problema della procedura, il problema di un nuovo processo, per applicazione anche di norme in qualche modo adeguate, se riteniamo di voler portare a termine questo lavoro, credo che questo potrà aiutarci a compiere un serio avanzamento — non soltanto sul piano della moda o delle richieste che ci venivano dal paese nel 1974 —, per dare una risposta alla domanda di giustizia che ci viene da tutti (*Applausi al centro*).

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Rizzo. Ne ha facoltà.

**ALDO RIZZO.** Signor Presidente, onorevoli colleghi, io credo che dobbiamo innanzitutto esprimere il più vivo compiacimento per il fatto che finalmente la Camera dei deputati affronta il tema del nuovo processo penale, affronta l'esame dei progetti di legge che sono stati presentati e che contengono il testo del progetto di legge-delega per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale, già varato nella precedente legislatura dalla Commissione giustizia. Un testo che è stato predisposto dopo un anno e mezzo

circa di lavoro, che io credo possa essere definito molto attento e molto proficuo.

È passato molto tempo dal momento in cui la Commissione giustizia ebbe a varare il testo della nuova delega, e di questo certamente dobbiamo dolerci perché il paese ha bisogno obiettivamente di un nuovo processo penale che tuteli meglio il cittadino, che garantisca una giustizia più celere. Però, il tempo trascorso è servito anche per una riflessione sul testo di legge-delega varato nella precedente legislatura; ha permesso lo sviluppo di un dibattito ampio, dentro e fuori dei palazzi di giustizia, e mi pare che il giudizio che nel testo è stato formulato da magistrati, avvocati, docenti universitari e operatori della giustizia, oltre che da politici, sia complessivamente positivo.

Questo per la verità non deve meravigliare, perché il testo della legge-delega varato nella precedente legislatura dalla Commissione giustizia, pur innovando in misura notevole rispetto alla precedente delega del 1974, ha però interamente confermato — direi rafforzato — le linee ispiratrici di quella legge, nella ferma convinzione, che è stata comune a tutti noi che abbiamo lavorato a quel testo, che quelle linee ispiratrici sono irrinunciabili, e pertanto non possono non informare la nuova legge-delega.

La rottura con il sistema processuale vigente, l'abbandono del regime inquisitorio, la posizione di parità tra pubblico ministero e difensore, il principio del contraddittorio, l'oralità, la concentrazione e la pubblicità del processo, l'individuazione del dibattimento come sede naturale di raccolta delle prove, sono infatti principi che meritano ampia conferma.

Questa posizione, che ritengo comune a tutte le forze politiche democratiche, non è mai venuta meno neppure quando sono state varate disposizioni, come quelle antiterrorismo, che palesemente contrastavano con i principi ispiratori della delega del 1974. La convinzione sulla permanente validità di quei principi non è venuta a mancare neppure nei tempi bui della legislazione d'emergenza, quando ad esempio fu introdotto il fermo di poli-

zia; tempi nei quali sembrava che il progetto del nuovo codice di procedura penale fosse destinato a rimanere un monumento di pietra da destinare ai posteri, un bel sogno, cioè, da tenere riposto nel cassetto.

Le innovazioni contenute nel testo di legge-delega varato nella precedente legislatura dalla Commissione giustizia, lungi dal contrastare con l'impalcatura complessiva della legge-delega del 1974, sono dettate dall'esigenza di meglio garantire la funzionalità e la praticabilità del nuovo processo.

Vi era anzitutto un pericolo da fugare, da più parti e da tempo segnalato: il pericolo che l'adozione, per qualunque tipo di processo, di un modello processuale ispirato al rito accusatorio non potesse trovare un'adeguata risposta nella capacità operativa degli apparati giudiziari, con negative ripercussioni sui tempi dei processi, sia in conseguenza dei nuovi poteri affidati al pubblico ministero (chiamato a condurre direttamente tutta la fase delle indagini preliminari), sia in conseguenza dei più onerosi compiti attribuiti al giudice del dibattimento, dovendo egli procedere per ogni processo alla raccolta di tutte le prove.

Dinanzi al pericolo, da molti paventato, di un intasamento, di una vera e propria paralisi degli uffici giudiziari per il nuovo maggior lavoro (non facilmente eliminabile, neppure con una radicale ristrutturazione degli uffici), occorre che una tale problematica venisse affrontata con la dovuta responsabilità e senza infingimenti, e che quindi venisse su questo punto una chiara e convincente risposta. E la proposta non poteva che essere quella di una valorizzazione dei riti differenziati, per far sì che si incidesse negativamente sulla struttura del processo delineato dalla legge-delega del 1974; una proposta secondo la quale il processo tipo, quello disegnato secondo il modello del rito accusatorio, deve essere riservato ad una ristretta e qualificata fascia di processi, utilizzando per gli altri forme procedurali più semplici. Del resto, nei paesi anglosassoni in cui vige il regime

accusatorio, questo rito riguarda una limitata area di processi che, secondo quanto è a mia conoscenza, non supera il 4 per cento dell'intero carico giudiziario.

Per quanto poi concerne le proposte in tema di riti differenziati, mi sembra che esse siano corrette, perché obiettivamente le scelte corrispondono, con perfetta coerenza, ai principi ispiratori della nuova legge-delega. Certo non era possibile ampliare l'ambito di operatività dell'oblazione (come da qualche parte è stato proposto) perché questo istituto non riguarda il diritto processuale ma quello penale sostanziale. Con riferimento al procedimento per decreto, merita accoglimento la proposta di estendere l'applicazione anche ai casi di condanna a pena pecuniaria sostitutiva della pena detentiva, in aderenza con le innovazioni introdotte nella legislazione vigente. Non credo invece che la procedura per decreto penale si possa estendere anche ai casi di condanna a pena detentiva sospesa condizionalmente, come propose il Governo nella precedente legislatura, perché non mi sembra corretto che si possa addivenire ad un provvedimento di condanna a pena detentiva senza il rispetto dei principi basilari che informano il processo, cioè senza alcuna istruzione e senza chiare e sufficienti prove di colpevolezza. Né credo possa in alcun modo rilevare la circostanza che il decreto penale sarebbe limitato ai casi in cui l'esecuzione della pena detentiva sia sospesa, dato che è ben possibile che sopravvenga la revoca del beneficio concesso.

In tema di giudizio pretorile, a me sembra opportuno che la legge-delega sancisca in maniera chiara la netta separazione tra l'organo investito delle funzioni requirenti e quello al quale sono attribuite le funzioni giudicanti. Certo, si pone il problema di come avere i magistrati da destinare alle preture e in particolare a quelle in cui attualmente presta servizio un solo magistrato. Questo è un grosso problema già sul tappeto: basti pensare che sono numerose le preture congelate dal Consiglio superiore della

magistratura, rette cioè da vicepretori, in conseguenza delle gravi carenze di organico esistenti nell'ambito della magistratura. In ogni caso, bisogna evitare un aumento dell'organico dei magistrati, che tra l'altro sarebbe ingiustificato se si guarda agli uffici che hanno scarso indice di lavoro; quindi la via da seguire non può che essere quella di procedere all'accorpamento di più preture mandamentali e di prevedere che o il magistrato incaricato delle funzioni inquirenti o quello investito delle funzioni giudicanti svolga il rispettivo ufficio in tutte le preture accorpate. Qualcuno ha sostenuto che la competenza su più preture dovrebbe essere affidata al pretore pubblico ministero piuttosto che al pretore giudice. A me pare invece che sia da preferire la soluzione opposta, che è poi quella adottata nel testo della legge-delega, proprio perchè ritengo più opportuno che nell'ufficio di pretura presti stabilmente servizio il magistrato inquirente, tenuto conto dei delicati ed onerosi compiti che sono attribuiti al pubblico ministero soprattutto nella fase delle indagini preliminari, compiti che richiedono la quotidiana presenza del magistrato nell'ufficio. Già oggi, del resto, la presenza del pretore nelle preture mandamentali assume rilievo soprattutto con riferimento alle sue funzioni di magistrato inquirente, al potere che egli ha di iniziare indagini, di promuovere l'azione penale e di adottare provvedimenti restrittivi della libertà personale.

Delle altre novità contenute nel nuovo testo di legge-delega alcune — come quelle che riguardano la fase delle indagini preliminari — sono anzitutto dirette a rendere il nuovo processo coerente in tutte le sue fasi con la scelta di fondo operata con l'adozione del rito di tipo accusatorio; pertanto mi pare che meritino pieno accoglimento. Il rispetto infatti di una tale coerenza imponeva che si procedesse all'abolizione della figura del giudice istruttore prevista dalla legge di delega del 1974, non essendo essa ammissibile nel nuovo modello di processo, perchè mantenere nel nuovo processo penale

il giudice istruttore ed affidare al medesimo il compimento di atti istruttori in concreto significherebbe mantenere in vita l'attuale istruzione formale, con tutti gli aspetti negativi che la caratterizzano. Chi ha esperienza giudiziaria sa bene che nei processi condotti con istruzione formale di fatto spesso accade che tra pubblico ministero e giudice istruttore si realizzi un vero e proprio scambio di ruoli; il giudice istruttore finisce con lo svolgere quelle funzioni di accusa che più correttamente spettano al pubblico ministero, dal momento che è lui ad indirizzare e condurre le indagini istruttorie ed a ricercare le prove a carico dell'imputato; anzi, non di rado si verifica che il pubblico ministero, in quanto non istruisce il processo, non partecipa al compimento degli atti istruttori e rimane estraneo alle scelte operate dal giudice istruttore, finisce con l'essere l'organo che, più del giudice, è in grado di valutare, con obiettività, serenità e senza influenze di sorta, le risultanze processuali. Infatti, non è raro il caso che la posizione del pubblico ministero, nei confronti dell'imputato, sia più benevola rispetto a quella che poi viene assunta dal giudice istruttore.

Occorre pertanto evitare che nel nuovo processo possa persistere una stortura simile, un inammissibile scambio delle parti fra giudice e pubblico ministero e che, sia pure in forma surrettizia, possa avere ingresso nel nuovo codice la formale istruzione, con la previsione degli atti istruttori compiuti dal giudice istruttore: questa era una peculiarità che caratterizzava la legge di delega del 1974. Al contempo, però, a me pare che sia necessario, per non indebolire gli strumenti di difesa sociale, consentire la possibilità di raccogliere elementi di prova anche nella fase delle indagini preliminari. Trovo quindi opportuno che sia previsto per tale fase il ricorso all'incidente istruttorio che, nel pieno rispetto del principio del contraddittorio, potrà consentire di fotografare momenti rilevanti dell'indagine, da poter utilizzare successivamente in termini probatori, nella fase del dibattimento. L'incidente istruttorio, secondo le

## IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 26 GIUGNO 1984

proposte che sono venute col testo varato dalla Commissione giustizia nella precedente legislatura, potrà essere richiesto non soltanto dal pubblico ministero, ma anche dalla difesa; ritengo opportuno sottolineare tale aspetto perché non ritengo accettabile l'opinione di chi sostiene che, nel corso delle indagini preliminari, la difesa debba svolgere soltanto una funzione di garanzia. Tale tesi non mi trova d'accordo, perché non mi sembra corretto che, nella fase delle indagini preliminari (quella che maggiormente può recare pregiudizio al cittadino inquisito), non sia data adeguata attuazione al principio della parità fra accusa e difesa, né siano riconosciuti all'imputato gli stessi poteri del pubblico ministero relativamente alla possibilità di richiedere l'incidente istruttorio che, nella struttura del nuovo processo, è chiamato a svolgere un ruolo di rilevante importanza nella formazione del materiale probatorio. Non mi sembra fondato il rilievo secondo il quale, con l'incidente istruttorio, sotto altra forma si ripresenta l'istruzione formale o — come qualcuno ha detto — una microistruzione; forse è il caso di mettere in evidenza che la possibilità di fare ricorso all'incidente istruttorio deve passare al vaglio del giudice che, caso per caso e con riferimento al singolo atto da compiere, valuterà se la prova meriti di essere registrata processualmente, prima del dibattimento, tenendo ovviamente conto della sua ammissibilità ed utilità.

L'inserimento dell'incidente istruttorio nella nuova legge di delega comporta una nuova definizione dei poteri demandati alla polizia giudiziaria ed al pubblico ministero, nella fase delle indagini preliminari; la legge di delega del 1974 non prevedeva l'incidente istruttorio ed individuava il compimento di atti istruttori da parte del giudice come una eventuale fase, successiva comunque alla chiusura delle indagini ed alla formulazione dell'accusa. Trovava pertanto ampia giustificazione che agli atti compiuti dal pubblico ministero, nel corso delle indagini preliminari, fosse riconosciuta una piena efficacia probatoria soltanto se irripetibili

al dibattimento. Ma una volta introdotto l'incidente istruttorio, il quale può essere utilizzato sin dalle prime battute del processo, sin dalle prime indagini, ragioni di coerenza col nuovo tipo di processo impongono che sia doverosamente delimitata la fascia degli atti che possono essere compiuti dal pubblico ministero, soprattutto se per loro natura sono irripetibili. Sulla base di queste considerazioni, le perquisizioni ed i sequestri del pubblico ministero e della polizia giudiziaria devono essere ammissibili soltanto in casi di urgenza.

Per converso, occorre conferire alla polizia giudiziaria il potere di raccogliere informazioni nell'immediatezza del fatto, non sembrando accettabile che in un tale momento, estremamente utile per la ricerca della verità, non sia data agli organi di polizia la possibilità di raccogliere, tra le persone presenti, notizie e informazioni per altro destinate a rimanere prive di qualsiasi efficacia probatoria, ma rilevanti per l'ulteriore sviluppo delle indagini. In conseguenza della ristrutturazione data alla fase delle indagini preliminari, occorre ovviamente procedere ad una doverosa definizione dell'efficacia probatoria degli atti compiuti in tale fase processuale, tenendo conto sia dell'autorità dalla quale promana l'atto — pubblico ministero o giudice — sia della partecipazione, o mancata partecipazione, all'atto da parte del difensore. Se una tale partecipazione non è stata assicurata, all'atto, anche se compiuto dal giudice in sede di incidente istruttorio, deve essere attribuita un'efficacia probatoria limitata, nel senso che la prova raccolta può essere valorizzata in dibattimento soltanto per muovere delle contestazioni. Ecco perché, per quanto riguarda questo punto, esprimo il mio consenso al testo dei progetti di legge presentati.

Per quanto concerne gli atti compiuti dal pubblico ministero, la loro efficacia probatoria, come nella legge di delega del 1974, a mio avviso deve essere meramente eventuale perché ammissibile soltanto per gli atti irripetibili nel dibattimento. Anche per tali atti trovo opportuno che si

operi una distinzione. Se è stato rispettato il principio del contraddittorio, agli atti irripetibili compiuti dal pubblico ministero può essere riconosciuta una piena efficacia probatoria, altrimenti ad essi va attribuita quell'efficacia probatoria ridotta che si sostanzia nella possibilità di una loro utilizzazione nel dibattimento in sede di contestazione.

Sull'udienza preliminare non mi vorrei soffermare anche perché su tale scelta, che recupera quanto già previsto dal progetto del nuovo codice di procedura penale, non mi pare siano stati formulati rilievi. In ordine al modo in cui l'udienza preliminare è strutturata, è da escludere che sia stato eccessivamente ampliato l'ambito di applicazione dello istituto, così come qualcuno ha sostenuto. I provvedimenti che di norma dovrebbero essere adottati dal giudice in udienza dovrebbero riguardare o il rinvio in giudizio dell'imputato o il suo proscioglimento. La possibilità che all'udienza preliminare sia emanato il decreto penale, o si faccia luogo al cosiddetto patteggiamento, è soltanto un fatto eventuale, perché tali istituti dovrebbero trovare applicazione in momenti precedenti. Anche per quanto riguarda l'archiviazione è da dire che essa, di norma, dovrà essere disposta *de plano* con provvedimento del giudice al di fuori e prima dell'udienza preliminare. Il passaggio per l'udienza preliminare si dovrà verificare soltanto nei casi in cui sarà formulata una specifica richiesta in tal senso da parte della persona offesa.

Al riguardo è stato detto che, per evitare archiviazioni non giustificate e valorizzare il contributo che può esser dato dalla persona offesa, sarebbe più utile seguire un'altra via, e cioè prevedere in ogni caso che l'archiviazione sia disposta dal giudice fuori dall'udienza preliminare, salvo il diritto della persona offesa di proporre reclamo. A me non sembra che una tale proposta sia preferibile; rimarrebbe il problema di individuare l'autorità giudiziaria competente a decidere sul reclamo e occorrerebbe stabilire se essa debba essere individuata nel giudice del dibattimento, in quello che ha ema-

nato il provvedimento di archiviazione o in un'altra autorità giudiziaria. Non credo poi — questo è il motivo più pregnante della mia opposizione — che seguendo tale via si realizzerebbe un minore aggravio di lavoro in quanto la persona offesa, che si oppone alla archiviazione senza contraddittorio, certamente proporrebbe reclamo contro il provvedimento di archiviazione emanato fuori dell'udienza preliminare. Allora è il caso di abbreviare i tempi e le procedure, consentendo che prima dell'archiviazione la persona offesa possa richiedere la fissazione dell'udienza preliminare dove poi il giudice disporrà l'archiviazione o il rinvio a giudizio, o altro provvedimento di sua competenza.

Signor Presidente, vorrei concludere il mio intervento richiamando un'altra critica che è stata formulata al testo della legge di delega, secondo la quale la previsione di controlli sul pubblico ministero appesantirebbe la fase delle indagini preliminari. Al riguardo vorrei innanzitutto far presente che, a mio avviso, il garantismo, la tutela del cittadino non possono essere assicurate soltanto con la salvaguardia dei diritti della difesa e del principio del contraddittorio: il rispetto dei diritti della difesa costituisce una notevole e fondamentale garanzia, ma da solo non basta a tutelare adeguatamente il cittadino e non basta soprattutto se al pubblico ministero sono riconosciute ampie fasce di discrezionalità, sia con riferimento al promovimento dell'azione penale sia, ancora prima, in ordine ai modi ed ai tempi delle indagini ed alle persone sulle quali indagare.

Sappiamo per esperienza che il cittadino, per il solo fatto di essere interrogato dal magistrato alla presenza del difensore, dalla opinione pubblica viene facilmente ritenuto colpevole, anche se non si conoscono nella loro entità i fatti che gli sono addebitati, per la segretezza che caratterizza le indagini istruttorie. Da qui nasce la fondamentale e doverosa esigenza di prefigurare dei controlli sulla correttezza del comportamento dell'organo inquirente ed al contempo la altret-

tanto fondamentale esigenza di garantire al massimo l'indipendenza del pubblico ministero. Proprio per gli ampi poteri che nel nuovo processo sono attribuiti al pubblico ministero, anche in ordine alla attività di direzione della polizia giudiziaria, ancor di più si impone la tutela dell'indipendenza dell'organo inquirente; ma tale indipendenza, se da una parte esclude la possibilità di controlli dall'esterno, da parte di altri poteri, in quanto di essa sarebbero una chiara e netta compromissione, dall'altra richiede — per evitare che l'indipendenza possa sfociare nell'arbitrio — validi controlli all'interno dello stesso ordine giudiziario e del sistema processuale. Si tratta di quei controlli che, ad esempio, sono già stati previsti in tema di provvedimenti restrittivi della libertà personale con la prefigurazione del tribunale della libertà. Quindi i controlli all'interno del sistema processuale debbono esserci soprattutto con riferimento a quei momenti che si qualificano per l'ampiezza della discrezionalità conferita al pubblico ministero e per la loro idoneità ad incidere negativamente sulla libertà del cittadino o su altri suoi rilevanti interessi. Sotto questo profilo un controllo si appalesa più che necessario anzitutto sui tempi delle indagini che, se protratte nel tempo, finiscono col compromettere la ricerca della verità e gli interessi del cittadino imputato.

Ritengo sia da escludere che per qualsiasi tipo di processo si debba prefissare uno stesso termine per la chiusura delle indagini; trovo opportuno che sulla durata delle indagini vi sia un controllo del giudice, controllo che può condurre alla concessione di proroghe, se giustificate dalla complessità degli accertamenti, ma che al contrario, se il magistrato non rispetta i termini e il loro mancato rispetto non trova giustificazione, può portare alla sostituzione del magistrato incaricato delle indagini o addirittura alla avocazione del processo da parte del procuratore generale. Si tratta di una scelta contenuta nel nuovo testo della legge di delega che io ritengo sia da condividere, una scelta che configura l'unico caso in cui

l'avocazione merita di trovare ingresso nel nuovo codice di procedura penale. Mi risulta che su questo punto vi sia un emendamento soppressivo del Governo: io credo che sia da respingere perché la tutela della libertà dei cittadini passa anche attraverso un adeguato controllo sulla attività svolta dal pubblico ministero e sull'impegno da lui profuso. Pertanto è assai utile che, all'interno del sistema processuale, sia prefigurata la possibilità di una sostituzione del magistrato che conduce le indagini preliminari o, addirittura, che si possa verificare l'avocazione da parte della procura generale se da parte della procura della Repubblica non si manifesta una doverosa solerzia nel compimento delle indagini preliminari.

Il controllo del giudice sulla attività del pubblico ministero deve essere esteso ad altri momenti, primo tra tutti quello in cui viene formulata l'accusa e quello in cui è richiesto il giudizio: ecco perché la udienza preliminare deve essere considerata come un momento di rilevante importanza per la tutela del cittadino e perché — per quanto concerne il giudizio immediato — la scelta di tale rito non può essere affidata al pubblico ministero. Dobbiamo tenere presente che il dibattimento, per la pubblicità che lo caratterizza, non può non arrecare un grave pregiudizio al cittadino innocente, sicché pare opportuno che sia il giudice a valutare se le risultanze processuali giustifichino la scelta del rito speciale; fuori dai casi di arresto in flagranza, nei quali il controllo del giudice già si verifica al momento della convalida dell'arresto, il ricorso al giudizio immediato non può che essere atto del giudice, il quale valuterà se ricorrano gli estremi per la scelta di tale rito o se le risultanze processuali impongano, invece, il proscioglimento dell'imputato.

Sui controlli in materia di provvedimenti restrittivi della libertà personale non credo sia il caso che mi soffermi, trattandosi per altro di una esigenza che da tempo è avvertita e alla quale il Parlamento ha già dato un'adeguata risposta con l'istituzione del tribunale della libertà.

Sul delicato problema della carcerazione preventiva, ritengo che possa accertarsi, con riferimento ad una serie delimitata di reati di particolare gravità, la previsione di una carcerazione preventiva obbligatoria. Si tratta di una scelta che innova soltanto parzialmente rispetto alla legge di delega del 1974 e che personalmente condivido, considerato che la carcerazione preventiva sarà disposta dal giudice e non dal pubblico ministero, che il provvedimento intanto sarà emanato, in quanto ci saranno sufficienti elementi di colpevolezza. Inoltre il provvedimento potrà essere riesaminato nel merito da altra autorità giudiziaria, per cui mi sembra che in concreto, con tale scelta, che è contenuta nel testo della legge-delega presentata al Parlamento, siano adeguatamente tutelati i diritti del cittadino e in particolare il diritto alla libertà, e mi sembra anche che questa scelta consenta di non compromettere la fondamentale esigenza di difesa della collettività.

Credo piuttosto che si debba intervenire sulla parte del progetto di legge di delega riguardante l'arresto in flagranza; ciò non soltanto per realizzare una sintonia con le nuove disposizioni in materia che in Parlamento si avvia ad emanare, ma anche perché ritengo che qui si debba operare una scelta di campo chiara e precisa, nel senso di prefigurare la carcerazione preventiva, cioè la possibilità che il cittadino sia ristretto in carcere, come l'*extrema ratio*, da adottare nel caso di commissione di gravi reati e sempre che non sia possibile fare ricorso a misure sostitutive della carcerazione preventiva. Ritengo inoltre che sia da modificare il sistema attuale, il quale consente che un cittadino, per fatti di minima entità, possa finire in carcere; a questo proposito dobbiamo tenere presente un dato che io ritengo allucinante, secondo cui circa 8 mila persone ogni anno finiscono in carcere, perché arrestate in flagranza per aver commesso reati di oltraggio a pubblico ufficiale o di violenza o di resistenza a pubblico ufficiale. Molto spesso si tratta di fatti di minima entità, tant'è che gli arrestati dopo pochi giorni facilmente

riacquistano la libertà. Tutto ciò non soltanto comporta un grave sovraffollamento delle carceri, già abbastanza sovraffollate, ma fa sì che il cittadino debba provare un'esperienza negativa, senza che questa sia motivata dall'entità del fatto da lui commesso.

Io credo che nei casi di flagranza nel reato occorra fare in modo che all'arresto segua non già la restrizione in carcere, ma l'applicazione di misure sostitutive; ad esempio, nel caso di arresto per oltraggio a pubblico ufficiale, a mio avviso, l'unico provvedimento consentito dovrebbe essere quello degli arresti domiciliari: non riesco a capire per quale motivo un individuo che offende l'onore e il decoro di un pubblico ufficiale debba, per un tale fatto, andare in carcere.

Ritengo, quindi, che su questo punto occorra introdurre degli emendamenti al progetto di legge di delega al nostro esame.

Per quel che riguarda, poi, la legislazione antiterrorismo, io credo che non si possa accogliere la tesi di chi sostiene che occorre predisporre un testo unico riguardante la legislazione d'emergenza, che dovrebbe convivere con il nuovo codice di procedura penale. La scelta del «doppio binario» renderebbe di fatto inapplicabile la disciplina del nuovo processo per tutta una lunga serie di gravi reati, per i reati, cioè, per i quali maggiormente si impone che siano al massimo garantiti i diritti del cittadino. È più corretto procedere ad un attento esame della legislazione antiterrorismo e valutare quali degli istituti in essa contenuti possano trovare ingresso nel nuovo codice di procedura penale, in quanto non contrastanti con i principi fondamentali che ispirano il nuovo processo.

Per il resto, occorre procedere ad una abrogazione delle norme emanate, cancellandole dal nostro ordinamento giuridico, tenendo presente che in buona parte si tratta di norme di dubbia costituzionalità e comunque inutili, come l'esperienza ha dimostrato, al fine di realizzare un'efficace lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata.

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 26 GIUGNO 1984

Le vicende di questi ultimi anni rendono evidente che le vie da battere sono altre, e sono quelle che devono mirare a favorire la dissociazione, a far sì che si possa scardinare dall'interno l'associazione criminale. Questo è un discorso che va fatto non soltanto con riferimento alle associazioni eversive, ma anche con riferimento alle organizzazioni criminali mafiose e camorristiche. Ed io mi auguro che al più presto il Parlamento, seguendo una chiara indicazione che per altro viene anche dai magistrati, voglia finalmente varare una legislazione in grado di premiare, pur con tutte le doverose cautele, chi collabora con la magistratura e con le forze di polizia, anche in processi di mafia o di camorra.

Concludo, Presidente, dicendo che, purtroppo, ho avuto modo di esaminare soltanto con molta superficialità il testo degli emendamenti che sono stati presentati dal Governo. Per molti di tali emendamenti mi sembra che si possa formulare un giudizio positivo, anche perché si tratta in massima parte di emendamenti meramente formali. Con altri emendamenti mi sembra che il Governo abbia proposto profonde innovazioni, sulle quali credo occorra un momento di riflessione da parte dell'Assemblea.

Concludendo, desidero sottolineare come sia da auspicare che al più presto si possa finalmente avere un nuovo processo penale, un processo penale che sia caratterizzato dalla rapidità, che sia caratterizzato dalla efficienza, e che in ogni caso sia pienamente aderente alle direttive della legge-delega del 1974, i cui principi ispiratori ancora oggi meritano ampia conferma.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Felisetti. Ne ha facoltà.

LUIGI DINO FELISETTI. Onorevole Presidente, prendo la parola soltanto per dire che rinuncio a parlare in questa sede, per consentire una rapida conclusione della discussione sulle linee generali, cui possano fare subito seguito le repliche del relatore e del rappresentante del Go-

verno. Mi riservo di prendere ancora la parola in sede di esame degli articoli e dei relativi emendamenti, intervenendo sull'articolo 2.

PRESIDENTE. Non essendovi altri iscritti a parlare, dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Carlo Casini.

CARLO CASINI, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la mia replica sarà abbastanza ampia (ampia nel contenuto, ma rapida ed essenziale nella forma), perché non ho svolto la relazione. E non ho svolto tale relazione a causa di impegni che mi hanno tenuto fuori di quest'aula ed anche perché da parte della Presidenza della Camera mi era stato assicurato che la relazione avrebbe dovuto essere svolta il venerdì mattina di quella settimana, non il giovedì.

Dico questo come prima replica, in relazione all'intervento del collega Violante che vedeva nell'assenza del relatore un segno di volontà politica di non approvare questo provvedimento.

FRANCESCO MACIS. Questo è un argomento che era meglio non toccare!

CARLO CASINI, *Relatore*. Tocco questo argomento, perché chi più di ogni altro in Commissione — ed i commissari lo sanno — si è adoperato in questi anni affinché si arrivasse all'approvazione della nuova delega per il codice di procedura penale credo di essere stato, francamente, io.

Devo dire che io mi sono battuto da sempre ed ho considerato uno dei miei impegni prioritari quello di elaborare un corpo di direttive adeguate alla mutata realtà sociale, giudiziaria e criminale, quindi per una modifica di quella originaria legge di delega per anni considerata intangibile, modifica che oggi tutti hanno detto essere finalmente avvenuta ed essere giusta (e me ne compiaccio).

Non si possono allora accusare le forze di Governo (ed ecco perché il riferimento non è inopportuno) di non volere questo

nuovo codice, dal momento che il ritardo che si è verificato (certo vi sono state numerose proroghe alla legge-delega del 1974, che hanno lasciato immutato il contenuto della delega stessa) è dovuto alla prudenza di chi si rendeva conto che le mutate condizioni sociali ponevano una domanda di giustizia a cui bisognava dare risposta in forma diversa. Ma l'intangibilità della delega è stata a lungo affermata in modo dogmatico e si è fatto ricorso a vari espedienti per salvarla, ad esempio immaginando un lungo termine che procrastinasse l'entrata in vigore del nuovo codice, ovvero polarizzando l'attenzione sulle strutture. Si diceva: il nuovo codice progettato va benissimo, ma sono carenti le strutture; dunque non facciamo il codice, perché prima dobbiamo modificare le strutture.

Debbo dire che chi vi parla ha reagito sempre a questo atteggiamento, sostanzialmente vero solo in parte: c'è un problema di strutture, ma c'è anche un problema di adeguatezza delle norme processuali in sé. Infine anche alla tesi del doppio binario (creiamo un modello di processo perfetto, che però non si applica alla delinquenza organizzata perché non darebbe risultati positivi, ed accettiamo una legislazione speciale per quanto riguarda la delinquenza organizzata) abbiamo reagito, ed abbiamo detto che un processo è valido, è ideale se alla delinquenza più grave dà una risposta. Ed è questo il problema fondamentale che ha provocato il ritardo ed il ripensamento: è questa lunga striscia di sangue, che a lungo abbiamo chiamato terrorismo, ma che è delinquenza organizzata e che è nuova, nuova perché mobile, perché percorre l'intero pianeta, è colta, capace di programmare, capace di prevedere, anche i processi, è molteplice, infiltrata nei complessi meccanismi dello Stato.

Questa nuova delinquenza non è un fatto transitorio; si potrà chiamare terrorismo, mafia, camorra, delinquenza dei colletti bianchi, ma purtroppo è un fatto che dobbiamo immaginare potenzialmente come presente, come possibile, perché legato alle trasformazioni sociali

in atto, trasformazioni sociali che hanno aspetti positivi ma anche aspetti negativi.

Un codice, dunque, è giusto, è valido, è vero, se sa dare una risposta a questo tipo di delinquenza. Non possiamo comprendere ciò che è avvenuto in questi anni se non rileggiamo il complesso, voluminoso *dossier* che il ministro di grazia e giustizia raccolse nel corso del 1978, quando era già uscito il progetto preliminare del codice, con tutti i suoi articoli. Esso conteneva le osservazioni che provenivano dalle università, dai consigli dell'ordine, dai consigli giudiziari. Fu quello un momento forte che fece riflettere, che indusse il Governo, nel 1979, a sollecitare un ripensamento del Parlamento, poi a presentare emendamenti, infine la Commissione a rivedere molti punti della vecchia legge delega.

Ed oggi diciamo quindi che, se — come vogliamo — arriveremo all'approvazione rapida del nuovo codice, nessuno ci potrà accusare di ritardi; semmai sarà sottolineata la saggezza di chi ha lungamente pensato. Lo riconosce il collega Violante quando, come ha fatto nel suo intervento, dice che «troppe volte si è puntato su modelli astratti. Mi riferisco, in particolare, ai primi progetti di riforma del codice di procedura penale che non hanno retto alle modifiche profonde verificatesi nella società civile e soprattutto nella criminalità. Quando si è passati dalla criminalità individuale alla criminalità organizzata, ai primi degli anni '70 in particolare, i modelli processuali che erano stati elaborati nei primi anni '60, sulla criminalità individuale, non hanno retto». Questo è il vero problema! Ed allora perché accusare di ritardo, prendere pretestuosamente occasione da una assenza per vedere in ciò il segno di una volontà di non varare il codice, quando tutti concordiamo che è stata saggezza ripensare lungamente ed ora procedere con determinazione verso la fase finale?

Certo, come è emerso anche dagli interventi che si sono succeduti, non tutti i nodi sono ancora sciolti. Dobbiamo riser-

vare all'Assemblea ulteriori perfezionamenti. Non ripeterò quanto il collega Gargani ha già, da par suo, illustrato circa le modifiche intervenute tra la prima delega e la delega che oggi viene proposta al Parlamento. In sintesi estrema, questa udienza preliminare che doveva essere, nella delega del 1974, il momento di smistamento dei riti, diviene oggi, a conclusione e non all'inizio delle indagini, il momento di controllo e di sfolgimento. Ed ancora, questo incidente istruttorio che rappresenta la più rilevante novità della nuova delega, che non dirò sostituisce, poiché l'espressione è impropria, ma comunque è conseguenza della eliminazione degli atti di istruttoria che avrebbero ripetuta l'istruttoria formale oggi esistente.

In questa mia replica, vorrei soprattutto toccare i punti che ancora presentano una problematicità, che sento — con la responsabilità di relatore — ancora aperti, per suggerire nuovamente un approfondimento, al fine di raggiungere rapidamente la soluzione.

Organizzerò il mio discorso, come ho fatto altre volte, sui tre grandi valori che presiedono al processo. Quali sono i parametri in base ai quali giudicare una struttura processuale buona o cattiva? I valori, a mio giudizio, sono tre: la rapidità, il rispetto per la libertà, il rispetto per la verità.

Il tema della rapidità è quello che il relatore sente più urgente, perché rapidità non è soltanto efficienza ma è qualcosa che riguarda la giustizia in sé. Noi, giustamente, ci scandalizziamo di una sentenza ingiusta, nel senso di non vera, sentenza che afferma cose inesatte. Ma ciò accade, io credo, abbastanza di rado, quanto meno se pensiamo al giudicato, all'esito finale del processo. C'è, però, una ingiustizia costante, statisticamente prevalente, che consiste in quella sentenza che, pur essendo vera, è tardiva. La sentenza vera ma tardiva, infatti, colpisce una persona diversa da quella che ha commesso il reato. Quando mando in prigione, dopo sette-otto anni (pensate anche alle lungaggini esecutive)...

GIANFRANCO SPADACCIA. Abbatangelo!

CARLO CASINI, *Relatore*. ...una persona che ha commesso un reato sette-otto anni prima, mando in prigione una persona le cui cellule, salvo quelle cerebrali, sono interamente cambiate, che nel frattempo può aver modificato carattere, condizioni familiari, condizioni lavorative! Ed allora, punire una persona diversa — naturalmente il mio dire è in parte paradossale, ma vorrei usare termini forti per rendere palpabile la gravità della situazione — da quella che ha commesso il reato è sempre ingiustizia. Quindi, sul tema della rapidità credo che dobbiamo attivare tutta la nostra capacità di fantasia per far sì che il processo sia rapido, e certo affrontare anche i costi che tutto ciò comporta, perché non si può ottenere un risultato senza essere disposti a pagare il relativo costo.

È in questo contesto e dopo questa premessa che si debbono giudicare gli istituti fortemente innovativi che la Commissione ha introdotto nel rito: non solo il giudizio immediato (punto 40), in base al criterio secondo cui entro sessanta giorni dalla commissione del fatto il pubblico ministero, quando vi siano rilevanti elementi di prova e non si rendano necessarie particolari indagini, previo controllo del giudice, può direttamente rinviare a giudizio; non solo il giudizio direttissimo, che viene mantenuto nel caso di arresto in flagranza; non solo il giudizio per decreto, che viene mantenuto ed esteso a tutte le ipotesi di condanna a pena pecuniaria; ma soprattutto quelle due situazioni nuove, ardite, cariche di problemi che subito indicherò, e che debbono essere lette in una prospettiva come quella che ho delineato nella mia introduzione.

Si tratta di ciò che io chiamo patteggiamento sulla pena e patteggiamento sul rito. Sono istituti non comprensibili se non si avverte la passione per arrivare ad un processo sollecito, un processo quindi che riservi il dibattito soltanto ai casi più gravi. Il patteggiamento sulla pena è previsto dal punto 41): in apposita

udienza, o nell'udienza preliminare, o fino a quando non siano concluse per la prima volta le formalità di apertura del dibattimento, il giudice, con l'accordo del pubblico ministero e dell'imputato, può applicare pene sostitutive o anche pene detentive non superiori a tre mesi: ciò con il beneficio, per l'imputato, della riduzione fino ad un terzo della pena e dell'estinzione del reato — è attenuante (e questa è la grande novità) che viene concessa all'imputato per il fatto di accettare la pena — e con il vantaggio, per lo Stato, in termini di rapidità, di poter decidere subito e di non consentire l'appello. Il patteggiamento sul rito è previsto dal punto 47): nell'udienza preliminare, giudice, pubblico ministero ed imputato possono trovarsi d'accordo che si debba giudicare allo stato degli atti: anche in questo caso, l'accettazione da parte dell'imputato ha come premio la riduzione fino ad un terzo della pena.

Ho ricordato questi due istituti, che sono i più arditi che sottoponiamo all'attenzione della Camera perché, pur essendo tra coloro che li hanno (consentitemi di dirlo) immaginati e sostenuti, ne avverto tuttora una carica di problematicità, che vorrei riuscissimo insieme a compiutamente risolvere. Quali sono questi problemi? In primo luogo c'è forse un bisogno di ulteriore ampliamento, se vogliamo che questi istituti servano veramente ed efficacemente a snellire il processo. Questo vale, soprattutto, per l'ipotesi di cui al punto 41) (patteggiamento sulla pena). Ma vi è un problema su cui pure voglio soffermarmi: esso forse non è opportuno che costituisca materia di emendamenti o di dibattito in aula, ma lo richiamo perché resti agli atti, per chi stenderà materialmente il codice. Certo, la previsione di un simile ventaglio di riti pone dei problemi. Il passaggio dal processo a modulo unico — come ho scritto in altra circostanza —, tipico della vecchia delega, a quello plurimodulare della nuova, se vale a rimediare ad un'eccessiva rigidità del sistema, introduce tuttavia, con la proliferazione dei procedimenti, una serie di problemi di raccordo

tra i vari istituti, le cui implicazioni ritardatrici sono facilmente immaginabili. Bisognerà stabilire una serie fittissima — ecco perché desidero che queste mie osservazioni restino a verbale — di norme regolatrici per disciplinare i tempi e i modi di adozione dei singoli riti, per risolvere i conflitti di competenza, fissare preclusioni, rendere compatibili i risultati dei vari procedimenti evitando gli accavallamenti. Ad esempio, quali dovranno essere i rapporti tra il giudizio immediato e il procedimento abbreviato, il primo da celebrarsi davanti al giudice del dibattimento, previo rinvio a giudizio da disporsi dal giudice del predibattimento fuori dell'udienza preliminare e il secondo da celebrarsi invece all'udienza preliminare su richiesta dell'imputato e con il consenso del pubblico ministero?

Come potrà l'imputato, raggiunto da sicuri elementi di colpevolezza, convincere il pubblico ministero che voglia condurlo al dibattimento a prestare il proprio consenso per il procedimento abbreviato che già gli assicura in partenza una diminuzione di pena che non potrebbe avere se invece fosse sottratto al dibattimento con il giudizio immediato? Chi convincerà il pubblico ministero che vuole procedere al giudizio immediato, là dove non sarà consentita la concessione della riduzione di un terzo della pena, a ricorrere al rito abbreviato?

Bisognerà prevedere un raccordo tra i vari istituti.

Dovrà essere assolutamente discrezionale il potere del pubblico ministero di negare o concedere tale assenso, o dovrà essere eventualmente il giudice del predibattimento a temperare questo potere negando il giudizio immediato sulla base dell'opinabile criterio della mancata sussistenza dei rilevanti elementi di prova per farvi luogo?

Ma vi è un altro problema che sento e che ho sottolineato varie volte in Commissione. Il patteggiamento è una sorta di compromesso, di *do ut des*: tu rinunci alla forma dibattimentale o rinunci addirittura all'appello ed io ti premio in qualche modo. In ogni caso in queste due

forme di patteggiamento vi è sempre il premio della riduzione di un terzo. Ma che avverrà nella ipotesi in cui, avendo l'imputato chiesto il rito abbreviato — patteggiamento sulla pena o sul rito —, ed essendogli ciò stato negato per mancanza di consenso del pubblico ministero, magari del giudice, i quali hanno ritenuto in quel momento che il *nomen iuris* del reato fosse tale da non consentire il patteggiamento, o che la gravità del fatto comunque fosse tale da non consentire il patteggiamento, si giunga ad un rinvio a giudizio nel dibattimento?

Supponiamo che nel dibattimento si riconosca invece che il *nomen iuris* era quello invocato dall'imputato o che la gravità del fatto non era così pesante da esigere un discostarsi dai limiti edittali stabiliti per il patteggiamento. Potrà l'imputato avere la riduzione di un terzo che per quanto lo riguardava egli avrebbe avuto diritto di avere, oppure no? Tutti avanzeranno la richiesta di rito abbreviato se diciamo che la semplice richiesta comporta l'attenuante; ma se diciamo di no introduciamo un elemento di disuguaglianza giuridica su cui dobbiamo riflettere (*Commenti del deputato Rizzo*).

Infatti (lo dico per chi redigerà il nuovo codice) si tratta di problemi gravi, seri, legati alla nocività degli istituti che pure io sostengo con la passione che ho cercato di manifestare quando ho parlato del tema della rapidità.

Il tema della libertà è una materia che è già stata oggetto di discussione in quest'aula quando abbiamo discusso della riforma della carcerazione preventiva e che è già stato oggetto di discussione al Senato quando si è parlato della modifica delle norme sull'arresto in flagranza, per cui sarò particolarmente breve su questo argomento.

Nel «pacchetto» governativo sono già contenuti vari aspetti della riforma che in modo organico si propone in diversi punti della delega: vi è la previsione di un ventaglio di misure coercitive per cui la custodia in carcere pare soltanto *l'extrema ratio*, non l'unica formula coercitiva (ma già ci siamo incamminati su

questa strada in questi anni), vi è la disciplina dei termini di carcerazione preventiva abbastanza simile a quella approvata da questa Camera qualche mese fa.

Il fatto indubbiamente nuovo ma che forma oggetto di un disegno di legge presentato al Senato è la eliminazione di qualsiasi potere coercitivo del pubblico ministero. Su questo devo però ripetere quanto già ho osservato in Commissione: quali sono gli aspetti di problematicità in ordine a questa totale — sottolineo «totale» — esclusione di poteri coercitivi del pubblico ministero? A questa esclusione in principio sono favorevole per la elementare osservazione che quattro occhi vedono meglio di due e, trattandosi di libertà, è bene che gli occhi siano quattro a guardare e non solo due.

Primo problema: è proprio giusto e coerente con il sistema attribuire il potere di convalida dell'arresto in flagranza al solo giudice e non al capo della polizia giudiziaria? È coerente con il disposto dell'articolo 13, che non parla di autorità giurisdizionale, ma di autorità giudiziaria, che procede alla convalida? Questo problema è connesso con l'altro? Anzi, faccio un passo indietro. Il discorso della convalida è un discorso di ricezione degli effetti di un atto da altri compiuto, cioè la convalida non è che il titolo della carcerazione; il titolo è l'arresto in flagranza, la convalida registra che effettivamente l'arresto è avvenuto nei casi consentiti; di questo soltanto si tratta. Questo problema è connesso con l'altro?

Secondo il testo che noi abbiamo approvato in Commissione, è almeno dubbio che in caso di flagranza il pubblico ministero possa procedere, lui di persona, all'arresto o ordinare l'arresto, che possa procedere il pubblico ministero al fermo nei casi di pericolo di fuga, quando vi siano gravi indizi, eccetera. Sono attività che la polizia giudiziaria può compiere e che è per lo meno dubbio nel testo uscito dalla Commissione che il pubblico ministero possa compiere. Domanda: è giusto così? Si deve lasciare nel dubbio? Si deve specificare? Non sarebbe giusto che il capo della polizia giudiziaria potesse

compiere gli atti che possono compiere i semplici ufficiali di polizia giudiziaria?

E, nell'ipotesi che si attribuisca questo potere al pubblico ministero, potere di fermo, potere di arresto in flagranza, si domanda: anche questi atti dovranno essere sottoposti a convalida da parte del giudice o non sarebbe allora più corretto — come anche in Commissione qualche volta si è ventilato — prevedere che, certo, i poteri coercitivi devono essere riconosciuti al giudice, perché quattro occhi vedono meglio di due, ma che vi sono situazioni straordinarie di particolare urgenza in cui è necessario un intervento immediato che può essere compiuto da organo incompetente, il quale compie un atto che ha effetti che decadono entro un dato termine se l'organo competente non fa propri questi effetti? Noi abbiamo già nel codice questa figura: l'arresto del giudice incompetente, che decade se entro venti giorni non viene sostituito da mandato o ordine di cattura del giudice competente. Il termine di venti giorni può apparire lungo, improprio, però consentirete che vi è anche il ridicolo nella situazione in cui un procuratore della Repubblica, il quale ottiene la prova evidente e certa di un delitto gravissimo, in cui bisogna intervenire immediatamente, magari nella notte, e debba o ricorrere ad artifici, dicendo magari che c'è un pericolo di fuga mentre magari il pericolo di fuga non c'è, perché quello è lì davanti a lui che si è costituito e dice: io mi voglio costituire, io confesso di avere ammazzato tre persone. Il pubblico ministero non avrà nemmeno il potere perché non c'è il pericolo di fuga in quanto la persona è lì, si vuole costituire, vuole andare in carcere; non avrà nemmeno il potere interinale, provvisorio, in attesa eccezionale, in attesa dell'intervento dell'organo competente? Ecco, pongo il problema: fermo se c'è il pericolo di fuga; o lo svincoli da pericolo di fuga; però questo è un problema reale che secondo me potrebbe essere esaminato con un ritocco che, fermo restando il principio che il potere coercitivo spetta al giudice, in casi eccezionali riconosca che le indagini

esigono interventi a volte non rinviabili neppure di un minuto; e quattro occhi vedono più di due, ma sempre. Vorrei fosse chiaro che in base a questo principio non è che in presenza di una richiesta di mandato di comparizione — va bene, questo non si può verificare perché lo fa da sé il pubblico ministero ...—, cioè vorrei che non fosse attribuito al giudice il potere di emettere provvedimenti restrittivi della libertà senza richiesta del pubblico ministero, perché altrimenti non è vero che quattr'occhi vedono più di due, ma vorrebbe dire che ci sono due occhi che vedono più di quattro, e questo non va bene. Anche su questo punto, vorrei che il testo fosse chiaro.

E veniamo infine al tema più spinoso, il vero nodo gordiano: il tema della verità. Noi vorremmo un processo limpido, un processo che potesse realizzare la regola che la prova si costruisce solo nel dibattimento, che vi è una netta separazione tra gli organi, nel senso che vi sono quelli che raccolgono fonti di prova e quelli che raccolgono le prove, le valutano e giudicano. Vorremmo che questa distinzione teorica tra fonti di prova e prova fosse evidente.

Connesso con questo, vi è il problema della verbalizzazione. Vorremmo che la prova potesse essere immaginata come una scatola che si apre al dibattimento: io non l'ho nemmeno vista; te la presento, e tu, giudice, la apri. Dovremmo quindi dire (come diceva la delega del 1974) che teoricamente tutto quanto avviene prima del dibattimento è *tamquam non esset*; la prova è costruita solo nel fuoco del dibattimento, nel fuoco del contraddittorio. Niente verbalizzazione; se volete, appunti per memoria, ma niente verbalizzazione prima del dibattimento. Su questa linea era attestato, abbastanza intensamente, il testo del 1974; è su questa linea che abbiamo apportato i temperamenti più decisivi con l'incidente istruttorio, con la possibilità di utilizzare anche gli atti compiuti dal pubblico ministero mediante contestazioni e successiva facoltà del giudice di ordinare la esibizione.

Di fronte a questo disegno teorico — netta separazione tra gli organi, prova solo nel dibattito — quali sono i problemi pratici che sono emersi, ed ai quali dobbiamo dare ancora una risposta definitiva? In primo luogo, vogliamo eliminare l'istruttoria formale; dunque dobbiamo circoscrivere al massimo tutte le possibilità di proliferazione dell'incidente istruttorio. Ma per far questo non basteranno regole scritte; infatti si ribelleranno al diritto, se noi diremo che tutto ciò che fa il pubblico ministero non serve. Saranno i pubblici ministeri zelanti a chiedere continuamente incidenti istruttori; saranno i giudici zelanti che concederanno gli incidenti istruttori tutte le volte che venga anche soltanto il dubbio che un frammento di verità, che può essere essenziale in un processo, possa essere perduto. Per evitare questo, è allora necessario trovare il sistema di dare un qualche valore agli atti compiuti dal pubblico ministero, perché non si senta in coscienza costretto ad andare continuamente ad un giudice dell'incidente, che poi sarebbe — essendo sempre lo stesso, come abbiamo detto — una sorta di nuovo giudice istruttore in condizioni peggiori, perché il fascicolo non andrà a lui una sola volta, ma sarà un continuo andare e venire. Se non risolviamo questo problema, vi è poi l'ulteriore rischio che le istruttorie non siano più soltanto due, come oggi, formale e sommaria, ma diventino tre, perché accanto all'istruttoria condotta dal giudice dell'incidente potrebbe esservi quella condotta dal giudice dell'udienza preliminare, il quale, secondo il punto 48), può raccogliere autonomamente e per sua libera decisione prove quando deve decidere sull'archiviazione, sul rinvio a giudizio, sul proscioglimento, sulla decisione allo stato degli atti, cioè sul patteggiamento, sul rito. Se vogliamo allora che questo giudice decida a ragion veduta, conoscendo ciò che deve valutare, tutte le volte che sentirà il vuoto compirà degli atti istruttori, con il rischio di una ulteriore proliferazione di istruttoria. Per evitare questo — ed è qui il nodo

della riforma — bisogna capire bene cosa vale ciò che fa il pubblico ministero.

La prima cosa che mi appare chiara, in contrasto con la delega del 1974 (è un punto che mi sembra implicito nel provvedimento che viene dalla Commissione, ma che forse dovrà essere reso più chiaro), è che le attività del pubblico ministero, e credo anche quelle della polizia, debbano essere verbalizzate. Non si possono affidare decisioni di straordinaria importanza all'appunto, o alla parola sussurrata nell'orecchio. Abbiamo riservato i poteri coercitivi al giudice, ma su cosa deciderà il giudice quando si tratta di mettere dentro una persona o di metterla fuori, o di decidere sulla carcerazione o di prorogare i termini di carcerazione preventiva o di prorogare i termini dell'istruttoria ritenendo che si debbano fare ancora altri atti? Ed il punto 47) — ecco perché è implicita la verbalizzazione — consente all'imputato di chiedere di essere giudicato allo stato degli atti. Quali atti, se non una verbalizzazione seria che dà luogo ad una sentenza seria?

Devo dire però che la verbalizzazione apre una serie di problemi in ordine alla prova; e qui viene la domanda, che ho ripetuto tante volte e che è la questione di fondo: cos'è la prova? È un fatto statico, una fotografia, o un fatto dinamico, una pellicola che scorre dinanzi ai nostri occhi? La verità è che l'assunzione delle prove ha i suoi ritmi e le sue cadenze, che sono quelle imposte dall'andamento delle indagini. Se una persona dice all'agente di polizia di aver visto uccidere un'altra persona, come faremo mai a dire che di questo fatto non terremo conto? Per questo abbiamo introdotto l'incidente istruttorio; ma se per avventura questo teste fosse morto prima dell'incidente istruttorio?

D'altra parte — e mi avvio alla conclusione —, mi rendo conto che il principio del contraddittorio dà significato di piena prova, ed allora ecco la necessità di trovare l'armonia, l'equilibrio tra queste esigenze pratiche e il principio del contraddittorio. Ricordo che circa un mese fa è

comparso su un giornale — credo *Il Tempo* — un articolo del ministro della giustizia americana, il quale dice come questa giustizia americana, in cui il rito accusatorio è applicato, sia costretta, quando si trova di fronte la delinquenza organizzata, a ricorrere a strumenti non processuali. Il sistema fiscale, ad esempio, è quello attraverso cui si colpisce; noi lodiamo il fatto che si riesca a colpire attraverso l'evasione fiscale, ma non si riesce in realtà a colpire altri reati che non si accertano.

In Inghilterra abbiamo un sistema estremamente avanzato dal punto di vista processuale; ma, quando si è trattato di colpire i terroristi dell'IRA, si è dovuto fare delle leggi che prevedono forme processuali assolutamente meno garantiste delle nostre.

Negli stessi Stati Uniti — diceva il ministro della giustizia — per colpire la delinquenza organizzata si è dovuto arrivare ad autorizzare intercettazioni telefoniche, a considerarle mezzi di prova, ad utilizzare addirittura microspie. Guardiamo bene allora, nel definire un nuovo codice, a non cadere in questi eccessi, cercando di dare una disciplina equilibrata.

Credo che il nodo sia quello di trovare la definizione di due diverse efficacie probatorie, e questo può essere realizzato attraverso ciò che per ora è soltanto implicito nel testo della Commissione, cioè la creazione di un doppio fascicolo: il fascicolo di ciò che è piena prova e che il giudice esaminerà prima di entrare in aula (in cui si troveranno gli atti dell'incidente istruttorio), e questo consentirà al giudice di non avere prevenzioni, di presentarsi al processo come una *tabula rasa*; un secondo fascicolo, in cui tutto ciò che è stato raccolto dal pubblico ministero e dalla polizia deve essere contenuto, e nessun frammento deve essere perso. Non mi accontento di dire che ciò serve per le contestazioni. Infatti, chi potrebbe impedire al pubblico ministero di porre nel corso del dibattimento una domanda contestando un fatto, anche se la legge non lo dicesse? La verità è che, oltre a questo, occorre che questi atti, a conclu-

sione di ciò che è stato detto nel dibattimento, possano essere utilizzati per ridare alla prova il suo significato dinamico, e non soltanto statico.

Come potremmo provare la falsa testimonianza se non avessimo elementi di controllo, di verifica, di discussione, da sottoporre a critica? Questo è stato il chiodo su cui in tutti questi anni ho battuto e ribattuto, anche se devo dire che il testo della Commissione è molto vicino a quanto io sostengo. E non è un problema solo di accusa, ma anche di difesa. Infatti, accanto al Tizio che in una prima fase ha dichiarato di aver visto uccidere un uomo e poi dice non è vero, vi è il Tizio che prima ha detto «non può essere stato lui ad uccidere perché era con me in quel tal giorno» e poi cambia versione. Il problema della difesa è, quindi, quello di colui che si vedeva scagionato nella prima fase e che poi si vede accusato nella fase dibattimentale. Con quale coraggio in questa ipotesi, in nome della libertà e dei diritti di difesa, potremo dire che è prova soltanto quella costruita nel dibattimento?

Ho concluso il mio intervento, che volutamente ha sottolineato quei punti che già in Commissione sono stati oggetto di discussione, e che dobbiamo sciogliere nei giorni che abbiamo davanti a noi per avere un codice che sia veramente all'altezza dei tempi (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare l'onorevole sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia.

ANTONIO CARPINO, *Sottosegretario di Stato per la grazia e la giustizia*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, voglio innanzi tutto ringraziare il presidente della Commissione giustizia, tutti i componenti della Commissione, il relatore e voglio inviare un ringraziamento anche all'onorevole Sabbatini, che non abbiamo più il piacere di avere tra di noi e che fu relatore nella precedente legislatura. Un ringraziamento anche ai colleghi intervenuti, che hanno sollevato molte questioni, alcune delle quali non attengono, per la

## IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 26 GIUGNO 1984

verità, al tema di cui ci occupiamo, ma piuttosto a denunce di episodi avvenuti nelle carceri del nostro paese, alla vicenda relativa agli emolumenti dei magistrati, che ci ha visti impegnati di recente, e così via.

La mia replica rimarrà doverosamente nelle linee generali, sottolineando anzitutto che è ingiusto l'addebito al Governo di non volere il nuovo codice di procedura penale, o comunque di avere provocato dei ritardi. Basterà ricordare che il Governo nel disegno di legge presentato in questo ramo del Parlamento ha adottato il testo licenziato dal Comitato ristretto della Commissione giustizia nella precedente legislatura. Inoltre, allorché si è posto in Commissione giustizia il problema di un rapido *iter* del disegno e delle proposte di legge, il Governo non ha esitato ad aderire alla richiesta dell'adozione della procedura di cui all'articolo 107 del regolamento della Camera; cosicché è venuto all'esame dell'Assemblea, nel termine previsto da tale articolo, il testo licenziato dal Comitato ristretto della Commissione giustizia nella precedente legislatura.

Abbiamo riconosciuto e riconosciamo che il testo della delega richiede alcune modificazioni, interpretazioni od integrazioni, ma siamo fermamente convinti che queste non devono alterare o — peggio — snaturare il modello già delineato; devono operare soltanto per renderlo più armonico, più funzionale e per eliminare difetti tecnici o formali. In tal senso, nell'aderire alle richieste e proposte di adozione della procedura di cui all'articolo 107 del regolamento della Camera, ci riservammo di presentare emendamenti od articoli aggiuntivi al testo licenziato, cosa che abbiamo fatta; all'esame del Comitato dei nove e dell'Assemblea è sottoposto un pacchetto di emendamenti sottoscritti dal Governo.

Mi preme qui sottolineare che da tutti gli intervenuti si è avuta sostanzialmente una convergenza nel giudicare finalmente positivo l'avvio del discorso e la prossima decisione sul progetto di legge al nostro esame: ed il fatto, altamente

positivo, si inquadra nel cammino di civiltà giuridica del nostro paese, tendendo a superare l'attuale sistema processuale il cui impianto certamente risente delle condizioni sociali e della cultura precedenti all'emanazione della Costituzione repubblicana ed oltretutto si presentava incoerente per i ripetuti interventi che negli anni ha operato, con le sue decisioni, la Corte costituzionale, per gli interventi legislativi adottati dal Parlamento nazionale nonché per quella legislazione dovuta all'emergenza (in breve, al terrorismo e alla criminalità organizzata). Ma l'importante è l'essere arrivati ed il tempo perduto può risultare prezioso, nella misura in cui è servito ad approfondire alcuni dei temi che andavano approfonditi e meditati; e forse, per alcuni aspetti, occorrerà ancora soppesarli, come è stato sottolineato dall'onorevole relatore nella sua replica, quando ci ha posto interrogativi su alcuni aspetti innovativi del nuovo codice processuale penale.

La replica del relatore e gli interventi degli onorevoli Gargani e Rizzo hanno posto in risalto le difficoltà di alcune scelte: d'altra parte, non può non condurci a meditate riflessioni un tentativo di modifica radicale del nostro processo, salto di qualità (sia pure di civiltà) che supera la vecchia concezione del processo penale nel paese, con la scelta di fondo del processo accusatorio. Nel momento in cui ci avviamo a deliberare definitivamente il procedimento, dobbiamo sottolineare soprattutto il fatto positivo di aver scelto il sistema accusatorio e di aver abolito la fase istruttoria affidata al giudice.

Avremo occasione di approfondire, nel Comitato dei nove, i problemi posti dal relatore nel corso del suo intervento; ritengo però che l'abolizione della fase istruttoria affidata al giudice sia senz'altro un fatto positivo e quindi assuma un diverso ruolo l'indagine preliminare per assicurare le fonti di prova. Ritengo anche sia un fatto positivo aver assegnato al pubblico ministero la funzione di formulare le conclusioni innanzi al giudice dell'udienza preliminare. Inoltre, a mio giudizio rappresenta una scelta

di civiltà giuridica avanzata il raccogliere le prove nel dibattimento in contraddittorio. Tutto ciò rappresenta un'inversione dell'attuale sistema in cui il dibattimento finisce per avere un ruolo spesso secondario rispetto all'istruttoria, dove si raccolgono le prove. Il rito accusatorio oltretutto diventa un fatto di grande scelta civile, nella misura in cui risponde all'esigenza, prospettata da coloro che stanno fuori dal «palazzo», e che a quest'ultimo si rivolgono per avere giustizia, di una maggiore rapidità delle indagini preliminari tese ad individuare le fonti di prova. Non dimentichiamoci che nel dibattimento si formerà il libero convincimento del giudice non condizionato dalla presenza di un fascicolo istruttorio.

Questi elementi sono fondamentali in relazione alle scelte che abbiamo compiuto; non sottovaluto però le osservazioni fatte in riferimento all'attuazione della legge di delega, i cui effetti vedremo nel corso dei prossimi anni, cioè le osservazioni relative all'esigenza di un adeguamento delle strutture e del personale. Vorrei ricordare ai colleghi che proprio su questi argomenti la Commissione giustizia della Camera sta procedendo ad un esame accurato. Tale Commissione ha chiesto ed ottenuto dal Ministero di grazia e giustizia un dettagliato resoconto sulla situazione degli uffici giudiziari esistenti nel nostro paese. Alcuni di essi sono purtroppo «congelati» per il rifiuto del Consiglio superiore della magistratura di assegnare i magistrati titolari degli uffici stessi, in quanto quest'organo ritiene non giustificata l'esistenza di molti uffici. Vi è quindi in atto un discorso per l'individuazione delle sedi e per una revisione di tutti gli uffici giudiziari presenti nel territorio nazionale. Vi è poi una commissione di studio, presieduta dal primo presidente della Corte di cassazione Mirabelli, la quale si prefigge il compito di riformare l'ordinamento giudiziario. Lo stesso presidente Mirabelli, in occasione di un convegno giuridico tenutosi a Pugnoscio, ha affermato che questa commissione dovrebbe terminare i suoi lavori entro la fine dell'anno.

Esiste ovviamente un problema di strutture e di uomini, anche se noi non riteniamo che esso sia preliminare all'urgenza dell'emanazione di nuove norme, ma tale problema deve essere affrontato e certamente, sia pure in modo non definito, inciderà sulla situazione delle nuove norme. Siamo convinti che le strutture siano indispensabili; abbiamo constatato quanto lo fossero nel momento in cui abbiamo modificato la procedura del processo del lavoro la cui rapidità è soltanto nella legge, dal momento che i processi del lavoro, invece di essere definiti in due o tre mesi, vedono la loro prima udienza fissata a distanza di mesi, se non di anni.

Per le strutture occorrerà avere un raffronto ed un confronto con le leggi finanziarie: dobbiamo dire con responsabilità e con fermezza che non possiamo ritenere soddisfacente lo stanziamento dello 0,76 per cento del bilancio dello Stato per i problemi della giustizia, quando sappiamo che molti problemi verranno anche dalla applicazione delle nuove norme del codice di procedura penale e dalle altre riforme che sono state adottate. Esistono anche i problemi delle carceri che sono all'ordine del giorno del paese e che registrano — come è già stato sottolineato — una presenza doppia rispetto a quella per la quale quelle stesse strutture sono state create.

Le riforme che si impongono per un adeguamento delle strutture del paese al processo di crescita civile hanno un costo ed è giunto il momento che lo Stato se ne faccia carico, adeguando l'impegno del bilancio alle nuove esigenze.

È ingiusto parlare dei ritardi del Governo, dal momento che, proprio considerando il tempo entro il quale potrà realizzarsi la effettiva emanazione del nuovo codice di procedura penale, lo stesso Governo ha emanato una serie di provvedimenti che sono all'esame dei due rami del Parlamento e che rappresentano sostanzialmente una anticipazione di alcune delle linee generali di questo nuovo codice.

Basterà ricordare le norme sulla carcerazione preventiva, approvate da questo

ramo del Parlamento ed ora all'esame della competente Commissione del Senato in sede legislativa, o le norme sull'arresto in flagranza o, ancora, gli altri dieci o undici disegni di legge presentati che sono una anticipazione di ciò che oggi stiamo discutendo.

Ci rendiamo conto delle difficoltà e delle preoccupazioni che hanno accompagnato l'esame di questi provvedimenti, ma pensiamo che le Commissioni giustizia del Senato e della Camera saranno in condizioni di recepire questa esigenza di maggiore rapidità, liquidando con sollecitudine i provvedimenti al loro esame.

Con queste osservazioni, riservandoci di illustrare nel corso dell'esame dell'articolo gli emendamenti e gli articoli aggiuntivi che abbiamo predisposto, ringraziamo tutti gli intervenuti, sottolineando che il fatto che finalmente si giunga alla approvazione della legge-delega costituisce un momento importante in quel discorso più generale della riforma dello Stato al quale guardano tutti i cittadini del nostro paese (*Applausi*).

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

#### **Proposta di assegnazione di un disegno di legge a Commissione in sede legislativa.**

PRESIDENTE. Comunico che sarà iscritta all'ordine del giorno della prossima seduta l'assegnazione, in sede legislativa, del seguente disegno di legge, che propongo alla Camera a norma del primo comma dell'articolo 92 del regolamento:

*alla IX Commissione (Lavori pubblici):*

«Modifica del termine previsto dal penultimo comma dell'articolo 15 della legge 12 agosto 1982, n. 531, in materia di viabilità di grande comunicazione e di riassetto del settore autostradale» (1819) (*con parere della V e della VI Commissione*).

#### **Proposta di trasferimento di un progetto di legge dalla sede referente alla sede legislativa.**

PRESIDENTE. Comunico che sarà iscritta all'ordine del giorno della prossima seduta l'assegnazione in sede legislativa del seguente progetto di legge, per il quale le Commissioni riunite VII (Difesa) e IX (Lavori pubblici), cui era stato assegnato in sede referente, hanno chiesto, con le prescritte condizioni, il trasferimento alla sede legislativa, che propongo alla Camera a norma del sesto comma dell'articolo 92 del regolamento:

BOTTA: «Programma quinquennale di costruzione di nuove sedi di servizio e relative pertinenze per l'Arma dei carabinieri» (205).

#### **Annunzio di interrogazioni e di una interpellanza.**

PRESIDENTE. Sono state presentate alla Presidenza interrogazioni e una interpellanza. Sono pubblicate in allegato ai resoconti della seduta odierna.

#### **Ordine del giorno della seduta di domani.**

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della seduta di domani: Mercoledì 27 giugno 1984, alle 16,30:

1. — *Assegnazione di progetti di legge a Commissioni in sede legislativa.*

2. — *Seguito della discussione delle mozioni Cicciomessere ed altri (1-00069) e Rognoni ed altri (1-00079), concernenti le pensioni sociali ed i minimi pensionistici.*

3. — *Votazione a scrutinio segreto dei disegni di legge:*

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 24 maggio 1984,

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 26 GIUGNO 1984

n. 154, concernente proroga del termine per la presentazione della dichiarazione dei redditi da parte delle persone fisiche nonché delle società e associazioni di cui all'articolo 5 del decreto del Presidente della Repubblica 29 settembre 1973, n. 597, e successive modificazioni. (1747)

Ratifica ed esecuzione dello scambio di note tra l'Italia e San Marino per l'introduzione della franchigia diplomatica, firmate a San Marino il 7 dicembre 1981. (1536)

Ratifica ed esecuzione dello scambio di note relativo ad aree di pertinenza della FAO da includere nella sede centrale dell'Organizzazione ai termini dell'accordo di sede, firmate a Roma il 25 settembre 1981 e il 14 novembre 1981. (1538)

S. 238 — Adesione alla convenzione relativa alla società Eurodif per lo sfruttamento pacifico dell'energia nucleare, firmata a Parigi il 20 marzo 1980, con allegato e scambio di note, effettuato a Parigi ed a Roma il 22 agosto 1980 ed il 15 gennaio 1981, e loro esecuzione (*Approvato dal Senato*). (1259)

S. 306 — Ratifica ed esecuzione della convenzione monetaria tra la Repubblica italiana e la Repubblica di San Marino, firmata a San Marino il 7 dicembre 1981 (*Approvato dal Senato*). (1611)

S. 307 — Ratifica ed esecuzione dell'accordo tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo del Regno del Marocco sull'indennizzo dei beni italiani trasferiti allo Stato marocchino, firmato a Rabat il 25 maggio 1982 (*Approvato dal Senato*). (1612)

4. — *Seguito della discussione dei progetti di legge:*

Delega legislativa al Governo della Repubblica per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale. (691)

CASINI CARLO — Riforma del codice di procedura penale. (196)

SPAGNOLI ed altri — Riforma del codice di procedura penale. (271)

FELISETTI — Disposizioni per l'emanazione del nuovo codice di procedura penale. (457)

*Relatore:* Casini Carlo.

**La seduta termina alle 19,50.**

**Trasformazione di un documento del sindacato ispettivo.**

*Il seguente documento è stato così trasformato su richiesta del presentatore: interpellanza Servello n. 2-00016 del 9 agosto 1983 in interrogazione a risposta scritta n. 4-04616.*

---

IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO  
DEI RESOCONTI

DOTT. CESARE BRUNELLI

---

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE  
DOTT. MANLIO ROSSI

---

*Licenziato per la composizione e la stampa dal Servizio Resoconti alle 22.*

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 26 GIUGNO 1984

*INTERROGAZIONI E INTERPELLANZA  
ANNUNZIATE*

**INTERROGAZIONI  
A RISPOSTA IN COMMISSIONE**

BARZANTI. — *Al Ministro dell'agricoltura e delle foreste.* — Per sapere — premesso che:

le avversità atmosferiche hanno provocato gravissimi danni all'agricoltura della Maremma grossetana, quantificabili in una perdita produttiva attorno al 35 per cento;

risultano particolarmente danneggiate le colture tipiche della Maremma quali l'ortofrutticoltura, le foraggere, gli olivi, i vigneti e le granaglie;

questa situazione, sommata alla incidenza negativa che hanno avuto sull'agricoltura maremmana le recenti gravi misure decise dal Governo e dalla CEE a proposito della bieticoltura e dei bassi contingenti produttivi assegnati all'Italia per quanto riguarda il pomodoro e il latte, rischia di determinare il collasso di tutto il comparto e una crisi gravissima per le aziende coltivatrici —

se intenda predisporre immediate misure di sostegno a favore dell'agricoltura della provincia di Grosseto ed in particolare: la messa a disposizione delle aziende di immediati mezzi finanziari, tramite la regione Toscana, i comuni, le associazioni intercomunali, l'amministrazione provinciale;

se intenda altresì attuare uno specifico intervento per la tutela delle produ-

zioni tipiche dell'agricoltura maremmana ed un piano straordinario per predisporre le condizioni migliori ai fini di un rilancio delle capacità produttive del comparto agricolo della pianura e della collina grossetana, da gestire in stretto coordinamento con gli enti locali, le aziende e le cooperative agricole. (5-00933)

DUJANY. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro dell'interno.* — Per conoscere le ragioni per cui non venne vistato dai competenti organi di controllo il disegno di legge n. 525 approvato dal consiglio regionale della Valle d'Aosta in data 10 maggio 1983, concernente « Partecipazione della regione Valle d'Aosta alla lotta contro la fame nel mondo e aiuti ai paesi in via di sviluppo; concessione di un contributo all'organismo non governativo "Movimento sviluppo e pace" di Torino ».

Si fa notare l'assurdità di tale comportamento proprio quando da ogni parte si postulano interventi di solidarietà in favore delle popolazioni più colpite dal sottosviluppo.

Nel caso in questione si impedisce, invece, al consiglio regionale elettivo di prendere iniziative e rendere concrete queste espressioni di volontà solidaristica, che non toccano in alcun modo i compiti istituzionali dello Stato.

Il disegno di legge prevede « un'azione regionale, non episodica », attraverso « forme di collaborazione e cofinanziamento con le competenti autorità europee della CEE ».

Per conoscere se il Governo non intenda assumere le iniziative necessarie al fine di modificare tale inspiegabile comportamento degli organi di controllo e consentire che il disegno di legge diventi operante. (5-00934)

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 26 GIUGNO 1984

**INTERROGAZIONI  
A RISPOSTA SCRITTA**

—

SERVELLO, MUSCARDINI PALLI, BAGHINO E MACERATINI. — *Al Presidente del Consiglio dei ministri.* — Per sapere se sia a conoscenza dell'allarme diffuso negli ambienti dei produttori e degli operatori di radio emittenti associati nella Federazione italiana ricetrasmisssioni a proposito di talune responsabilità che si farebbero risalire, dal punto di vista morale, anche al titolare del Dicastero delle poste e telecomunicazioni a proposito di favoritismi che sarebbero alla base del rilascio delle omologazioni degli apparati CB e delle conseguenze determinate dalla emanazione del decreto Gaspari del 29 dicembre 1981; per sapere se si siano verificate speculazioni ai danni dell'utenza e per sapere se risponde al vero quanto asserito dalla FIR e cioè:

« Il Ministero delle poste e telecomunicazioni ha omesso di effettuare sugli apparati "favoriti" e venduti come omologati (ed al prezzo di omologati), controlli tecnici essenziali per determinare la loro generale non conformità con le norme tecniche previste per l'omologazione. Non ha provveduto nemmeno ad informare di aver omesso tale controllo magistrati ordinari, nel corso di procedimenti penali, relativi a questi apparati favoriti. In questi casi, proprio per tale omissione, la condanna per frode in commercio non ha potuto interessare la generalità di questi apparati, ma solo pochi esemplari, in quanto la difformità accertata dal Ministero delle poste e telecomunicazioni è stata solo relativa ad aspetti particolari e non generalizzati ». (4-04616)

ZANFAGNA. — *Al Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato.* — Per sapere - promesso che la Mostra d'Oltremare in Napoli ancora non riesce ad avere un consiglio d'amministrazione ordinario e che la gestione commissariale

dura ormai da troppo tempo - se non ritenga di procedere subito alla nomina del presidente dell'Ente superando le dia-tribe fra i partiti al Governo, i quali si contendono anche quella poltrona di piazza Tecchio. (4-04617)

PROVANTINI, CERQUETTI E CONTI. — *Al Ministro della difesa.* — Per conoscere:

gli organici previsti negli stabilimenti di Terni (SMAL) e di Spoleto (SMT);

se, come e quando il Ministero della difesa intenda coprire gli organici previsti per gli operai e per gli impiegati, in queste due aziende;

quale ruolo e quali programmi vengono assegnati a queste due aziende;

se risponde a verità che commesse delle forze armate destinate a queste due aziende del Ministero della difesa vengono dirottate ad aziende private. (4-04618)

BOZZI. — *Al Ministro delle finanze.* — Per sapere se è vero che, in merito alla tassazione dei buoni ordinari del tesoro (BOT) ai fini dell'imposta di successione, non tutti gli uffici del registro si comportano in maniera uniforme. Risulta, invero, all'interrogante che gli uffici del registro della regione Liguria, a seguito di apposite istruzioni diramate dal compartimento imposte indirette di Genova, procedono alla tassazione dei BOT, mentre gli uffici del registro di altre regioni si comportano diversamente, con la conseguenza che si crea un'ingiustificata sperequazione di trattamento tra coloro che presentano denunce di successione agli uffici della Liguria e coloro che le presentano agli uffici di altre regioni.

Per sapere, in caso affermativo, se e quali iniziative s'intendono prendere per rendere univoco il comportamento di tutti gli uffici del registro, tenuto conto del fatto che alcune commissioni tributarie, investite della questione della tassazione

## IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 26 GIUGNO 1984

o meno dei BOT ai fini dell'imposta di successione, si sono già pronunciate in senso favorevole al contribuente.

(4-04619)

**RONCHI E GORLA.** — *Ai Ministri delle finanze, del tesoro e dei lavori pubblici.* — Per conoscere — premesso che:

una recente sentenza della Corte di cassazione ha dichiarato essere gli alloggi degli IACP beni non strumentali assoggettandoli così alla imposizione fiscale conseguente, in particolare all'ILOR;

gli IACP si troverebbero così a dover pagare circa 250 miliardi di imposta cosa che aggraverebbe il deficit degli IACP stessi e aumenterebbe l'indebitamento statale verso il sistema creditizio;

dalla citata sentenza si potrebbe altresì dedurre l'impossibilità per gli IACP di imputare in bilancio gli ammortamenti degli immobili evidenziando così un utile aziendale del tutto fittizio, ma che sarebbe soggetto all'IRPEG, con ulteriore nocuoimento per l'edilizia pubblica;

sulla base dei dati relativi all'ammontare del monte salari complessivo l'introito derivante dai contributi GESCAL per l'anno 1983 può essere valutato in più di 3000 miliardi, mentre nello stesso anno per l'edilizia pubblica non sono stati stanziati più di 1500 miliardi;

questo fatto, oltre a sottolineare la cronica insufficienza degli stanziamenti statali per la casa, evidenzia come nemmeno tutti i soldi versati dai lavoratori per questo fine vengano utilizzati —:

se non ritengano di dover assumere iniziative urgenti per disporre l'esenzione fiscale per l'edilizia pubblica entro la data del 30 maggio evitando così l'ulteriore indebitamento degli IACP;

quale sia la situazione dei proventi del contributo GESCAL con particolare riferimento a:

a) ammontare dei proventi accertati negli anni 1974-83;

b) ammontare dei proventi impegnati nel decennio e destinazione degli stessi;

c) ammontare presunto della evasione del versamento del contributo da parte delle aziende. (4-04620)

**CRUCIANELLI.** — *Ai Ministri di grazia e giustizia e dell'interno.* — Per sapere — premesso che il giorno 25 giugno 1984 a Vercelli durante la prima udienza del processo contro Ebe Giorgini e i suoi adepti è emerso che in casa della Giorgini è stata trovata una lista di 110 massoni di alto spicco (quasi tutti ecclesiastici), vari documenti sulla massoneria, quattro scritti intitolati rispettivamente: « La verità sulla massoneria », « Lo stregone dalle sette teste », « Wojtyla », « La potenza delle tenebre » —:

se al Governo siano noti i nomi dei 110 massoni in questione;

se alcuni di loro risultino essere anche appartenenti alla Loggia P 2. (4-04621)

**FIORI.** — *Ai Ministri dei trasporti e dell'agricoltura e foreste.* — Per conoscere — premesso:

che molti chilometri di rete ferroviaria delle linee nazionali e locali sono stati soppressi;

che tali soppressioni hanno reso disponibili vastissime aree territoriali rurali, nonché complessi edilizi, attrezzature e infrastrutture ormai inutilizzati;

che il suddetto immenso patrimonio è rimasto abbandonato al completo deperimento produttivo ed economico, atteso che migliaia di ettari di territorio restano sottratti all'agricoltura, agli usi civili o industriali, quando non risultano abusivamente utilizzati da terzi a libero pascolo del bestiame o ad altri usi che possono determinare diritti reali di possesso, e che tutti gli impianti fissi della rete disatti-

## IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 26 GIUGNO 1984

vati risultano fatiscanti in modo irreversibile —:

se non ravvisano nel degrado di tale immenso patrimonio pubblico i presupposti per perseguire eventuali responsabilità degli enti gestori e degli enti pubblici di controllo;

quali provvedimenti intendano adottare per ripristinare il rispetto, la tutela ed il recupero del patrimonio pubblico di cui trattasi;

se non ritengano in ultima analisi di dover aderire alle numerose richieste di acquisto delle aree territoriali e degli impianti disponibili avanzate da enti pubblici e da privati cittadini, atteso che detto patrimonio venga ritenuto non più utilizzabile. (4-04622)

PARLATO. — *Al Ministro del lavoro e della previdenza sociale.* — Per conoscere:

se sia informato del fatto che a Napoli un ex assessore comunale del PSI abbia promosso una raccolta di adesioni ad una struttura cooperativa (tassa di iscrizione lire 50.000) cui sarebbe riconosciuto il diritto di partecipazione ad un corso non finalizzato retribuito con lire 30.000 giornaliere;

se ritenga lecita tale iniziativa e se davvero sia in programma la effettuazione di un simile « corso » alla regione od altrove e la natura, la finalità, la dimensione di tale iniziativa occupazionale e se non si prevede che ciò possa tradursi nella creazione dell'ennesima « sacca assistita », senza stabilità alcuna di lavoro. (4-04623)

PARLATO. — *Ai Ministri della pubblica istruzione e del turismo e spettacolo.* — Per conoscere nei particolari l'oscuro iter che ha contrassegnato dal 1970 ad oggi la progettazione, la costruzione, il successivo abbandono e degrado del « palaz-

zetto dello sport » realizzato dalla provincia di Napoli presso l'istituto tecnico « E. Cesaro » di Torre Annunziata ed ora ritrovo di tossicodipendenti, gatti e cani randagi, con le mura bruciacchiate, il *parterre* distrutto, gli infissi divelti.

Per conoscere ancora quale sia stata la spesa sostenuta e le responsabilità di un simile sperpero in danno della gioventù sportiva di Torre Annunziata e del pubblico erario.

Per conoscere infine come si concili con questo emblematico precedente, vero e proprio monumento all'incapacità ed alla irresponsabilità dei pubblici amministratori, la costruzione avviata — e poi interrotta — di un altro « palazzetto dello sport » presso la scuola media « G. Pascoli » che rischia di essere non tanto un duplicato della ormai inesistente struttura precedente, in ordine alla quale si chiede di conoscere se si ritenga di mantenere ulteriormente il vergognoso stato di abbandono immobiliare della struttura, quanto un progetto destinato alla medesima ingloriosa fine, consolidando il danno e la beffa per la gioventù torrese. (4-04624)

BARZANTI. — *Al Ministro dell'agricoltura e delle foreste.* — Per sapere — premesso che:

la cooperativa fra produttori agricoli di Albinia (Grosseto) e la cooperativa agricola Marsiliana, debbono ancora riscuotere rispettivamente lire 88.624.811 la prima e lire 37.364.969 la seconda quale importo delle barbabietole da zucchero conferite allo stabilimento saccarifero di Capua;

un ulteriore ritardo nel pagamento di quanto dovuto mette in serie difficoltà le due cooperative e i produttori bieticolli della zona —

se intenda agire immediatamente nei confronti dello stabilimento di Capua al fine di ottenere l'immediato pagamento del prodotto che gli è stato conferito dalle due cooperative. (4-04625)

## IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 26 GIUGNO 1984

MENSORIO. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Per sapere se è a conoscenza del grave stato di tensione diffuso fra i maestri idonei della scuola materna ed elementare, i quali terranno una massiccia manifestazione di protesta domani a Roma per rivendicare i loro legittimi diritti ed ottenere parimenti la sospensione dell'ordinanza n. 90 del 9 marzo 1984 per un nuovo concorso di scuola materna.

Si tratta di una palese discriminazione tra insegnanti che parteciparono nel 1982 allo stesso concorso per titoli ed esami, concernente l'accesso ai ruoli provinciali degli insegnanti di scuola materna ed elementare per posti di ruolo normale e dotazioni organiche aggiuntive. Infatti, dopo l'espletamento delle prove concorsuali, è emersa una situazione diversa fra provincia e provincia in quanto, a parità di punteggio, o addirittura con punteggio inferiore, un insegnante è entrato in ruolo mentre un altro, solo perché inserito in graduatoria di diversa provincia, è risultato semplicemente idoneo.

È davvero sconcertante dover constatare che oltre 20 mila idonei sono costretti a sostenere un ulteriore concorso, basato peraltro sulle stesse prove e sugli stessi programmi, per ottenere, nella maggioranza dei casi, il medesimo risultato e cioè un'altra idoneità, rincorrendo per una vita sempre l'obiettivo dell'immissione in ruolo. Per siffatte considerazioni, appare quanto mai chiaro che recepire le istanze degli idonei significa premiare la professionalità, sanare ingiuste discriminazioni, salvaguardare i diritti legittimi, ed infine rendere più seria e credibile la pubblica amministrazione.

L'interrogante chiede, altresì, di conoscere se il Ministro non ritenga doveroso intervenire con immediatezza per disporre il ritiro o la sospensione dell'ordinanza n. 90 del 9 marzo 1984, e l'inserimento dei maestri idonei in una graduatoria ad esaurimento con l'utilizzazione del 50 per cento dei posti disponibili ogni anno con raccordo nazionale, promuovendo opportune iniziative, anche sul terreno legislativo, per creare l'istituzione di almeno una se-

zione di scuola materna per ogni quartiere ed operare, nel contempo, la riforma del reclutamento, onde porre tutti gli insegnanti non di ruolo sullo stesso piano.  
(4-04626)

PARLATO, ALMIRANTE, ABBATANGELLO, MANNA, MAZZONE E ZANFAGNA. — *Al Governo.* — Per conoscere:

come intenda assicurare la possibilità effettiva che il nucleo di valutazione del Ministero del bilancio esamini, nei successivi due mesi, i 250-300 progetti che son giunti entro il 20 giugno per l'accesso al finanziamento dei tremila miliardi del FIO (fondo investimenti ed occupazione) di cui 1.200 miliardi di provenienza CEE tramite la Banca europea degli investimenti. E ciò in quanto vivissime preoccupazioni in ordine alla eventualità di perdere tali fondi è stata esposta dal direttore del nucleo di valutazione (uno dei quattro « superstiti » della crisi che lo ha investito con le dimissioni di otto membri su dodici venuti giustamente in contrasto con il ministro Longo) e questo a motivo della crisi dovuta a inaccettabili « interferenze » derivanti dal fatto che la analisi tecnica dei progetti, per il carattere di scientificità che comporta, ha finito per espropriare l'organo politico dei suoi poteri e questo ha creato al « sistema politico delle incompetenze » gravi problemi;

quali concrete garanzie possono essere fornite, essendo gli interroganti a loro volta molto preoccupati della situazione determinatasi, in ordine alla negatività del funzionamento del detto nucleo di valutazione, avuto riguardo ai progetti FIO che il comune di Napoli si appresterebbe a presentare nei termini e che dovrebbero garantire sviluppo ed occupazione in una città ed in un'area metropolitana devastata dalla pluriennale incapacità di governo dei suoi problemi;

se, anche ove i progetti presentati dal comune di Napoli non fossero proprio del tutto idonei (come la solita fretteolosità e superficialità con la quale sembra siano stati predisposti lascia temere) si

## IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 26 GIUGNO 1984

possa fare affidamento, nella situazione napoletana in atto, sulla espressione del visto di ammissibilità a seguito di eventuali opportune integrazioni o modifiche *medio tempore* entro il successivo 20 agosto, onde possa avviarsi davvero nei termini il recupero dell'assetto economico, produttivo ed occupazionale della città di Napoli e tutto non si riveli come una squalida manovra propagandistica priva di reali contenuti di risposta alle esigenze drammatiche di Napoli. (4-04627)

PARLATO, ALMIRANTE, ABBATANGELO E MANNA. — *Ai Ministri del bilancio e programmazione economica, del tesoro, delle finanze e dell'interno.* — Per conoscere:

se risponde a verità quanto affermato in una interrogazione presentata all'assessore alle finanze e ai tributi del comune di Napoli da un assessore socialdemocratico, secondo il quale prima che a Napoli nell'83 venisse disciolto il consiglio comunale « furono reperiti 190.000 evasori della tassa rifiuti urbani delle abitazioni e che sempre prima della gestione commissariale fu organizzata la notifica agli evasori con appositi moduli che erano, all'epoca, luglio 1983, in corso di stampa » e che né il commissario prefettizio Conti, né l'ex sindaco Picardi, né l'attuale sindaco Scotti hanno fatto nulla per recuperare i ben cinque miliardi in cui si sostanzierebbe la evasione, nonostante il gravissimo deficit finanziario lasciato dalla giunta socialcomunista (cui partecipava lo stesso ex assessore interrogante);

se, per quanto riguarda la metodologia di individuazione dei 190.000 presunti evasori, essi siano davvero tali e se la misura, del tributo complessivamente inevaso ascenda davvero alla cospicua cifra di cinque miliardi e come ci si arrivi;

se, infine, la mancata notifica ai presenti evasori abbia prodotto prescrizione per una parte dell'asserito credito comunale ed in quale misura, e cosa si intenda fare perché lo stesso venga esatto. (4-04628)

PARLATO, ALMIRANTE, ABBATANGELO, MANNA, MAZZONE E ZANFAGNA. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Per conoscere quali concrete, organiche, rapide ed efficaci iniziative intenda assumere in relazione alle gravissime condizioni in cui si trovano le strutture scolastiche di Napoli.

Risulta infatti che, a quasi quattro anni dal terremoto del 1980, a Napoli ben mille aule, tra occupate ed inagibili, sono sottratte alla disponibilità scolastica, per sicura responsabilità del comune e della provincia di Napoli, tanto più grave se si consideri il registrato aumento della popolazione scolastica.

Il comune di Napoli, particolarmente, non provvede da 16 mesi all'ordinaria manutenzione delle scuole, aggiungendo così alla inagibilità scolastica dovuta ai mancati interventi nel periodo post-sismico, quella relativa alle ordinarie esigenze manutentive, mentre la politica di sperpero finanziario perseguita dalla precedente amministrazione comunale non ha consentito allocazione in bilancio di adeguate voci di spesa per far fronte a tali esigenze: sì che è pensabile una progressiva chiusura di ulteriori plessi anche a seguito di procedure di sfratto, giunte alla fase esecutiva e che nel giro di qualche mese costringeranno le scolaresche a restare o a casa o a porre i banchi sulla pubblica via. (4-04629)

PARLATO. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Per conoscere:

quali siano i motivi per i quali i lavori edilizi urgenti per l'assestamento della strada provinciale di Anacapri, la cui funzione è essenziale per la vita di relazione dei cittadini e dei residenti in quel comune, siano stati sospesi e se le responsabilità di tale interruzione risalgano a colpe del comune di Anacapri, della provincia di Napoli o della regione Campania;

quali urgenti iniziative si intendano disporre perché gli indispensabili lavori vengano sollecitamente ultimati, non essen-

## IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 26 GIUGNO 1984

do ulteriormente tollerabile il disagio della cittadinanza e delle colonie turistiche di Anacapri. (4-04630)

PARLATO. — *Al Ministro dei trasporti.* — Per conoscere:

i motivi per i quali il centro di Panza, frazione del comune di Forio d'Ischia (Napoli), le cui caratteristiche urbanistiche esigono dignità e diritti pari a quelli degli altri abitanti del comune, non venga più attraversato dai servizi automobilistici della SEPSA;

se sia vero che ciò è dovuto alla assoluta incapacità della amministrazione comunale di Forio di regolamentare la sosta delle auto lungo le strade della importante frazione, con la conseguenza di rendere inaccessibile ai mezzi della SEPSA il territorio di Panza, i cui abitanti, specie quando il maltempo imperversa, sono costretti ad attendere i rari autobus sotto la pioggia ed il vento all'incrocio delle strade per Sant'Angelo e Serrara Fontana;

quali iniziative si intendano assumere perché i servizi automobilistici di competenza della azienda ferroviaria in concessione SEPSA vengano ripristinati nel centro abitato di Panza. (4-04631)

PARLATO. — *Al Ministro dell'interno.* — Per conoscere:

se sia informato che nel comune di Santa Maria La Carità (Napoli) manchi, e sia invece necessaria, una caserma di carabinieri o comunque un loro presidio stabile. Sarebbe infatti contraddittorio, con la conquista dell'autonomia da parte del comune, se dovesse dipendere, quanto alla difesa dell'ordine pubblico, da stazioni dei carabinieri o della pubblica sicurezza di altri comuni, essendogli stata riconosciuta dignità di organizzazione e governo territoriale suo proprio;

quale iniziativa ed in quali tempi possa e voglia assumere per la costruzione del richiesto presidio dei carabinieri nel detto comune di Santa Maria La Carità. (4-04632)

PARLATO. — *Al Ministro per i beni culturali e ambientali.* — Per conoscere:

se concordi con la opportunità, evidenziata dal Sindacato nazionale autonomo beni culturali ed ambientali (UNSA-SNABCAL), che nel periodo estivo i monumenti ed i musei restino aperti ininterrottamente dalle ore 9 alle 19, abolendo altresì la chiusura del lunedì. Tale misura da un lato incrementerebbe con positivi effetti la domanda e la agibilità turistica e, dall'altro, darebbe una positiva risposta in termini occupazionali;

se, almeno per gli scavi di Pompei ed Ercolano ed altre strutture monumentali e museali siti in Napoli e nei suoi dintorni, proprio per la duplice valenza del provvedimento, in rapporto alle caratteristiche socio economiche ed occupazionali della zona, non si ritenga di avviare da subito una specifica sperimentazione. (4-04633)

GUALANDI E VIGNOLA. — *Al Ministro delle partecipazioni statali.* — Per sapere - premesso che nei documenti presentati dal Governo, il 14 febbraio 1984, alle parti sociali (nell'allegato 1° Protocollo), per il meccano-tessile ENI, si affermava che « i criteri di riformulazione dei piani di risanamento o di riconversione predisposti dall'ENI... saranno tali da garantire il risanamento del settore e la sostanziale difesa dell'occupazione » e che il Ministero delle partecipazioni statali (tramite il sottosegretario onorevole Giacometti) e l'ENI avevano indicato nella data del giugno 1984 la scadenza entro cui predisporre un piano di rilancio dell'ENI-Savio (che comprende la Cognetex di Imola, la Savio di Pordenone, la N. S. Giorgio di Genova e la Billi-Matec di Firenze), impegnandosi a fare il possibile per anticipare la redazione e la discussione del piano con i sindacati, o le Regioni e gli Enti locali -:

se corrispondono al vero le notizie stampa secondo cui « vi sarebbe la cer-

## IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 26 GIUGNO 1984

tezza di uno spostamento a fine luglio della conclusione dello studio ordinato dalla giunta dell'ENI e tuttora in corso sotto la direzione del presidente Ciatti (*Il Resto del Carlino* del 22 giugno 1984) »;

quali misure intenda prendere per mantenere gli impegni assunti, presentando subito un piano di rilancio o risanamento dell'ENI-Savio, anche per non accumulare ulteriori ritardi in una fase economica che verifica una ripresa del mercato degli impianti meccano-tessili e per cogliere (sempre nell'ambito della ripresa economica) ogni possibilità di produzioni integrative. (4-04634)

PARLATO. — *Al Ministro dei lavori pubblici.* — Per conoscere:

quali iniziative si intendano sollecitamente assumere in ordine all'imminente blocco dei comuni di Casola e di Lettere, in provincia di Napoli, che resteranno praticamente isolati a seguito dell'avvio dei lavori relativi alla costruzione di un collettore fognario proprio sulla sede stradale di accesso a Casola;

se, anche a seguito della circostanza che la strada provinciale Depugliano-Lettere-Gesini-Casola, progettata, ma solo parzialmente eseguita 18 anni or sono, manca del viadotto di circa settecento metri e quindi non può costituire l'alternativa indispensabile alla strada interessata dai lavori del collettore, non ritenga ovvio e, conseguenziale che si portino a termine prima il viadotto a completamento della strada provinciale e solo poi i lavori relativi al collettore;

se non ritenga di disporre un intervento urgentissimo al riguardo atteso che i consiglieri provinciali del MSI-destra nazionale di Napoli Esposito, Basile, De Marco e Tajani hanno interpellato al riguardo il presidente della provincia e l'assessore ai lavori pubblici che non si sono peritati di rispondere né tantomeno di intervenire. (4-04635)

SODANO. — *Ai Ministri dell'interno e per il coordinamento della protezione civile.* — Per sapere —

premesso che la caserma dei vigili del fuoco di Ostia Lido, situata in via Angelo Celli n. 4, risulta essere in condizioni tali da non assicurare il regolare svolgimento dei normali compiti di istituto;

considerato che l'immobile ha già subito numerose cadute di intonaci e calcinacci e che la stessa cucina della caserma è stata chiusa per le gravi carenze igieniche, costringendo i vigili del fuoco di Ostia a consumare i pasti presso il comando di Roma, distante più di 30 chilometri dalla loro sede;

visto che gli stessi mezzi (autopompe, autoscale, ecc.) a disposizione dei vigili del fuoco di Ostia sono in parte fuori servizio e non utilizzabili per carenze di personale, e ciò indubbiamente provoca, nonostante l'estremo impegno dei vigili, situazioni di potenziale pericolo in caso di calamità naturali o incendi in un quartiere decentrato con circa 200.000 abitanti che in estate diventano 600.000 —

come intendano adoperarsi affinché i vigili del fuoco di Ostia siano messi in condizione di poter garantire quella sicurezza che le popolazioni interessate si attendono da loro. (4-04636)

SODANO. — *Al Ministro delle finanze.* — Per sapere se rispondono al vero le notizie apparse sulla stampa relative ad un ipotetico trasferimento della Scuola allievi sottoufficiali della Guardia di Finanza dalla attuale sede di Ostia Lido all'Aquila.

Per sapere, nel caso tali notizie risultino fondate, se non ritenga opportuno intervenire per impedire che tale trasferimento si verifichi considerato che:

1) la Guardia di Finanza è ospitata in Ostia da ben 36 anni, avendo sviluppato un rapporto con la popolazione del tutto soddisfacente, anzi prendendo parte attivamente alla vita sociale e culturale della cittadina;

## IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 26 GIUGNO 1984

2) un eventuale trasferimento in altra sede, oltre a vanificare le ingenti spese sostenute recentemente dall'amministrazione dello Stato per il restauro dello stabile « IV Novembre », che attualmente ospita la Scuola, e ad interrompere il rapporto di stima e affetto tra la Guardia di finanza e la cittadinanza, rappresenterebbe un colpo durissimo per l'economia della cittadina. (4-04637)

MANCUSO. — *Al Ministro dell'interno.*  
— Per sapere —

premessi che:

circa 70 pensionati della polizia di Stato e dell'Arma dei carabinieri, assegnati da oltre 20 anni degli alloggi ex INCIS/militari, ora IACP, di via Rosso di San Secondo in Catania, sono vivamente preoccupati per le azioni di revoca delle locazioni poste in essere, nei confronti di un gruppo di pensionati e vedove di alcuni di essi, dalla locale commissione provinciale ex articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 1406 del 1954;

lo stato di viva preoccupazione risulta giustificato dal fatto che la maggior parte dei provvedimenti di revoca, notificati a dieci famiglie, sarebbero stati adottati a norma dell'articolo 8 del citato decreto del Presidente della Repubblica n. 1406 del 1954 senza tener conto dell'articolo 22 della legge 18 agosto 1978, n. 497, che detta nuove e precise disposizioni in materia e ignorando le direttive impartite dallo stesso Ministero dell'interno con nota 200/4/1/7 del 9 dicembre 1978, che richiamavano analoghi comportamenti seguiti dal Ministero della difesa;

considerato che per altri ex-dipendenti dello Stato il problema della revoca delle locazioni non si è mai posto e che nella stragrande maggioranza dei casi si è addirittura consentito il riscatto degli alloggi da parte degli assegnatari;

considerato, altresì, che l'azione intrapresa dalla predetta commissione provinciale, oltre a realizzare un chiaro atto di discriminazione, creerebbe drammatici

problemi umani per la grave crisi di alloggi esistente e suonerebbe come un gesto di autentica ingiustizia nei confronti di una benemerita categoria di ex-servitori dello Stato che ha sempre contribuito alla difesa delle istituzioni e della società senza aspirare ad altro se non ad avere, quanto meno, la certezza di una tranquilla e serena vecchiaia —:

quali urgenti provvedimenti intenda adottare per assicurare l'immediata sospensione delle azioni di revoca intraprese dalla prefettura di Catania;

se ritenga opportuno assumere adeguate iniziative per consentire che i predetti alloggi possano essere riscattati dagli assegnatari così come è avvenuto per altre categorie di ex-dipendenti dello Stato.

(4-04638)

PIERMARTINI. — *Al Ministro della pubblica istruzione.* — Per conoscere:

quali urgenti provvedimenti siano stati adottati in ordine alle gravi irregolarità riscontrate presso il liceo Manara di Roma, classe I liceo, sezione B, e segnalate con ricorso-esposto in data 16 maggio 1984 dall'avvocato Erasmo Antetomaso;

se, davanti a simili illeciti scolastici, lesivi della civile dignità del cittadino studente, sia stata disposta ispezione e quali ne siano stati i criteri ispiratori;

se risponde a verità che il professor Massimi, pur a conoscenza delle doglianze di molti genitori, abbia cercato di fatto di coprire l'operato della professoressa Magliano, già sua collega.

Si sottolinea come ci si trovi in presenza di gravi espressioni di illeciti scolastici, illeciti destinati a diventare ancora più pericolosi perché, investendo l'animo dei giovani, prefigurano per i medesimi non già uno Stato di diritto, ma uno stato di degrado caratterizzato da isole di potere personale e di impunità. (4-04639)

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 26 GIUGNO 1984

**INTERROGAZIONI  
A RISPOSTA ORALE**

ZANFAGNA. — *Ai Ministri dell'interno e per gli affari regionali.* — Per sapere — premesso che la regione Campania ha commissionato lavori di progettazione territoriale alla « Italtelna » per oltre quattro miliardi — se sia vero che alcuni membri della suddetta società sarebbero componenti il Comitato scientifico della stessa regione, che dovrebbe poi approvare i progetti stessi. (3-01030)

RONCHI E TAMINO. — *Ai Ministri per l'ecologia, del turismo e spettacolo e dell'industria, commercio e artigianato.* — Per sapere — premesso che:

è stato concesso dal Comitato tecnico per gli idrocarburi e dal Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato un permesso di ricerca di idrocarburi liquidi e gassosi nei pressi del golfo di Salerno e della costiera amalfitana alla società ELF-italiana, emanazione del grande Ente petrolifero francese;

tale permesso prevede la possibilità di effettuare innumerevoli trivellazioni anche alla profondità di 200 metri, cosicché la ELF inizierà presumibilmente ad innalzare le torri di trivellazione nell'autunno di quest'anno e che inizierà le ricerche vere e proprie entro il 31 gennaio 1985 che proseguiranno per ben sei anni;

tali trivellazioni comportano « microsismi » con effetti devastanti per l'ambiente marino ed anche gravissimi rischi di inquinamento perché, a causa della profondità, è difficoltoso intervenire per porre rimedio ad inconvenienti ed incidenti che comportino anche fuoriuscita di petrolio;

si espone quindi al rischio di un danno incalcolabile l'ecosistema marino di quella zona, una delle costiere più belle del paese, recando grave danno anche al turismo ed alla pesca;

l'opposizione delle popolazioni e degli enti locali è rimasta finora inascoltata —

quali provvedimenti intendano adottare per revocare tale concessione alla società ELF-italiana e per prevenire sia le conseguenze di un prevedibile inasprimento della protesta popolare sia ulteriori iniziative, anche di carattere legale, che chiamino a rispondere, nell'ipotesi di probabili incidenti tecnici conseguenti a queste trivellazioni, quanti, a diverso titolo, hanno promosso o avallato una così incredibile iniziativa. (3-01031)

REGGIANI. — *Al Ministro del tesoro.* — Per sapere — premesso che:

sulla stampa quotidiana appare spesso la notizia di una cessione del pacchetto azionario di controllo della Centrale finanziaria S.p.a.;

sempre secondo la stampa, un pool costituito dalle banche popolari e dalle casse di risparmio del Veneto ha presentato un'offerta al Nuovo Banco Ambrosiano per l'acquisto del pacchetto azionario di controllo;

tutto ciò costituisce un nuovo atto nella vicenda della liquidazione del Banco Ambrosiano, di cui non sono ancora noti tutti gli elementi dei rapporti fra Banco Ambrosiano e Banca Cattolica del Veneto —:

1) quali iniziative intenda assumere al fine di evitare che le banche popolari e le casse di risparmio del Veneto che già controllano più del 50 per cento del mercato finanziario della regione, acquistando il controllo della Banca Cattolica, che controlla il 20 per cento dello stesso mercato, costituiscano di fatto un monopolio facendo venir meno, nella quasi totalità della Regione, la concorrenza fra i vari istituti bancari;

2) se non sia comunque opportuno vigilare con particolare attenzione sulla determinazione del valore delle azioni quotate in Borsa, appartenenti ai soggetti coinvolti nella vicenda:

## IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 26 GIUGNO 1984

3) se ritenga che l'operazione, così com'è nota, determinando una rilevante alterazione dell'attuale assetto creditizio della regione, debba essere costantemente sottoposta alla vigilanza degli organi di controllo. (3-01032)

**LABRIOLA.** — *Ai Ministri della pubblica istruzione e per la funzione pubblica.* — Per sapere quali interventi, eventualmente di interpretazione autentica, il Governo intenda adottare per prevenire le inique conseguenze che si temono, a causa di una normativa non ben definita, circa lo stato di quiescenza dei docenti universitari ex incaricati stabilizzati, per i quali al 1° ottobre 1985 si profila una considerevole sperequazione circa i limiti di età pensionabile. (3-01033)

### INTERPELLANZA

Il sottoscritto chiede di interpellare il Presidente del Consiglio dei ministri ed i Ministri dell'interno e degli affari esteri, per conoscere:

l'atteggiamento del Governo a fronte dei gravi ritardi nelle iscrizioni nelle liste elettorali degli italiani residenti nei paesi della Comunità europea, nonostante l'esperienza negativa delle elezioni del 1979, ritardi che hanno determinato ancora una volta una incredibile disorganizzazione, che ha impedito l'esercizio del voto a centinaia e migliaia di nostri connazionali. Mentre gli aventi diritto al voto, secondo le stesse stime governative dovevano essere circa 1.300.000 nostri emigrati, si è provveduto a trasmettere poco più di 500 mila certificati elettorali da parte dei comuni italiani;

le irregolarità commesse durante lo svolgimento delle elezioni europee nelle se-

zioni all'estero, al fine di chiarire situazioni contraddittorie e di svolgere un'inchiesta in ogni sede su questi punti specifici:

1) perché il Ministero dell'interno, nel tabulato di riepilogo generale relativo ai paesi della Comunità europea dichiara il totale di voti validi in 190.811 e quello dei non validi in 40.032, mentre nel riepilogo generale delle elezioni in Italia, sempre lo stesso Ministero dell'interno dichiara, « con esplicita esclusione dei voti all'estero », 1.905.617 voti non validi, ma, comprendendo invece « i voti all'estero », un totale di 1.984.000, concludendo così che i voti non validi per le sezioni estere sono più di 79.000 e non 40.032 come dichiarato nell'altro tabulato;

2) se risulti vero quanto da diverse informazioni è già apparso, che cioè la comunicazione dei « voti non validi » da parte del Ministero dell'interno non è veritiera, in quanto si tratta per la maggior parte di schede nemmeno scrutinate; che in particolare questa situazione è emersa in Inghilterra ove i voti validi dichiarati sono stati 4.815 contro 8.761 - « voti non validi » - di fronte ad elementi che vengono persino ad inficiare la validità delle elezioni l'interpellante chiede che cosa si proponga il Governo ed in particolare come, dove e quando, intenda regolarizzare lo scrutinio, nel rispetto della legge;

3) se sia vero - per quanto si riferisce alla Germania - che dopo che si era comunicato con le cartoline inviate dai comuni tedeschi ai nostri emigrati elettori che la consultazione elettorale sarebbe avvenuta il 17 giugno 1984, molti degli stessi elettori non avrebbero ricevuto il certificato elettorale nel quale si dava notizia formale che le elezioni si sarebbero svolte il giorno « 16 giugno 1984 » e non il « 17 », come è avvenuto, determinando un evidente assenteismo;

4) se sia vero ed in quale misura che i certificati elettorali siano giunti dopo lo svolgimento delle elezioni;

5) se sia vero che diversi seggi abbiano chiuso anticipatamente le operazioni

## IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 26 GIUGNO 1984

di voto tra cui taluni (nn. 6, 11 e 12) di Liegi;

6) se sia vero che i rappresentanti di lista del partito comunista, come nella sezione n. 2 di Londra, abbiano svolto funzioni di scrutatore e che i rappresentanti di lista, sempre a Londra, del MSI-destra nazionale siano stati allontanati al momento dell'inizio dello scrutinio;

7) se sia vero che, contrariamente a quanto disposto dalla legge, in diverse sezioni, anche a Londra, nonostante fosse richiesto formalmente, non siano stati messi a disposizione i verbali elettorali;

quali provvedimenti immediati si intenda assumere, quali spiegazioni si intenda dare sulle responsabilità del Governo ed in particolare dei comuni che dal 1979 ad oggi non hanno ottemperato alle disposizioni di carattere elettorale e se, pertanto, non credano indispensabile, al di là degli accertamenti di carattere giudiziario che la magistratura riterrà suo dovere compiere, promuovere una inchiesta di carattere amministrativo-disciplinare, e dare subito soluzione ai problemi elettorali degli italiani all'estero, per tutelare i loro sacrosanti diritti ancora una volta vergognosamente calpestati.

(2-00367)

« TREMAGLIA ».

---

IX LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 26 GIUGNO 1984

---

abete grafica s.p.a.  
Via Prenestina, 683  
00155 Roma